

Neumann, Ursula

Bericht an den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Berichtszeitraum 1999-2001

Hamburg : Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, 115 S.



Quellenangabe/ Reference:

Neumann, Ursula: Bericht an den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Berichtszeitraum 1999-2001. Hamburg : Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, 115 S. -
URN: urn:nbn:de:0111-opus-14728 - DOI: 10.25656/01:1472

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-14728>

<https://doi.org/10.25656/01:1472>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Bericht

an den

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg

Berichtszeitraum 1999 bis 2001

Professor Dr. Ursula Neumann
Ausländerbeauftragte des Senats

November 2001

Impressum

Die Ausländerbeauftragte des Senats
der Freien und Hansestadt Hamburg
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Osterbekstraße 96
22083 Hamburg
Telefon 040 / 428 63 5753, Telefax 040 / 428 63 5840
Email: Friedhelm.Kroesche@bags.hamburg.de

November 2001

Auflage 1000

EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND: DIE VERFASSUNG IST FÜR ALLE DA!

I. Politik verändern – Zukunft sichern

A. Rahmenbedingungen zur Integrationspolitik in der Metropole Hamburg	1
1. Die politische Herausforderung: Deutschland als Einwanderungsland	1
2. Wanderungsbewegungen und sozialräumliche Konzentration in der Metropole Hamburg	4
3. Die Bedeutung neuer Einwanderung für Hamburg	8
4. Nicht nur politischer, auch gesellschaftlicher Wandel ist notwendig	10
4.1 Leitlinien zur Integrationsförderung	10
4.2 Demokratiedefizite in der Demokratie	11
4.2.1 Verfassungspolitische Mängel	12
4.2.2 Integration bedingt auch eine Offenheit der Gesellschaft	13
4.2.3 Einstellungen von Migrantinnen und Migranten	14
4.2.4 Institutionelle Teilhabe	14
4.3 Kommunales Wahlrecht als Chance einer politischen Integration	16
4.4 Politische Beteiligung auch unterhalb des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechts ausbauen	17
4.5 Anerkennung des Unterschiedlichen: Förderung und Anerkennung von islamischen Religionsgemeinschaften	18
5. Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat	21
B. Integrationspolitik im Stadtstaat	22
1. Bildung, ein wichtiger Integrationsfaktor	22
1.1 Monokulturelle Ausrichtung in Kindertageseinrichtungen (Kita) und Schule entwickelt keine Potenziale	22
1.1.1 Der Elementarbereich: Kindertageseinrichtungen in Hamburg	23
1.2 Die Schule	24
1.2.1 Berufliche Integration von Jugendlichen und Erwachsenen ist unzureichend	27
1.2.2 Ausbildung im dualen System	28
1.2.3 Anpassungsqualifizierung	30
2. Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung	30
2.1 Der Hamburger Arbeitsmarkt	31
2.2 Steuerung des Arbeitsmarkts mit Hilfe des Arbeitsgenehmigungsrechts?	32
2.3 Existenzgründungsförderung muss sich an den Existenzgründern ausrichten	33
3. Aufenthaltsrecht	34
3.1 Migranten in eine umfassende Familienpolitik einbeziehen	35
3.2 Aufenthaltsverfestigung von Amts wegen	36
3.3 Ungenügende Einarbeitung des Kindschaftsrechtsreformgesetzes (KRRG) in das Ausländergesetz (AuslG)	36
3.3.1 Probleme in der Beratungspraxis der Ausländerbeauftragten	37
3.3.2 Entwicklung der Rechtsprechung	37
3.3.3 Lösungsmöglichkeiten	38
3.4 Erleichterungen im bürokratischen Alltag	39
3.4.1 Eheschließungsverfahren erleichtern	39
3.4.2 Duldungen bei Asylfolgeantrag erteilen	40
3.4.3 Klassenfahrten trotz Duldung ermöglichen	40
3.4.4 Altfallregelungen	41
3.5 Lebenspartnerschaftsgesetz (LpartG)	41
3.6 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)/ Einbürgerung	42
3.6.1 Staatsangehörigkeit durch Geburt im Bundesgebiet	43
3.6.2 Mehrstaatigkeit	43
3.6.3 Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache	43

4.	Gleichberechtigter Zugang zu „Systemen“	44
4.1	Die „Gesundheitssprache“ ist deutsch	44
4.1.1	Ambulante psychotherapeutische und psychiatrische Versorgungslage	45
4.1.2	Stationäre psychiatrische Versorgungslage	45
4.1.3	Das Gesundheitssystem muss den Bedarfen gerecht werden	46
4.2	Interkulturelle Öffnung des Öffentlichen Dienstes ist nicht genug	47
4.3	Migranten und Medien	48
5.	Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat	49
C.	Stadtentwicklungspolitik als Teil einer Integrationspolitik!	52
1.	Soziale Stadtentwicklung – Anspruch und Realität	52
2.	Gemeinsames Leben und Wohnen in Hamburg – Potenziale ausschöpfen	53
2.1	Einstellungen von Deutschen zu Migranten	54
2.2	Große Bereitschaft auf Seiten der Migranten	54
2.3	Repräsentanzstrukturen von Migrantinnen und Migranten	54
2.4	Interkulturelle Begegnungsstätten – ein notwendiger Schwerpunkt für die Migrations- und Integrationsarbeit Hamburgs	55
2.5	Migranten sichern Infrastruktur vor Ort	55
3.	Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat	56
D.	Integration von Flüchtlingen	56
1.	Mit den Folgen von Flucht und Verfolgung müssen wir leben lernen	57
2.	Keine Unterbringung von Flüchtlingen in besonderen Einrichtungen über eine lange Zeit	59
3.	Equal – eine integrationspolitische Chance	60
4.	Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat	61
II.	Zur Tätigkeit der Ausländerbeauftragten	63
A.	Politische Mitwirkung	63
B.	Konfliktschlichtung	63
C.	Öffentlichkeitsarbeit	64
1.	Kampagne zum neuen Staatsangehörigkeitsgesetz	64
1.1	Werbliche Maßnahmen	65
1.2	„Hamburgs ältester Einwanderer“: „Der alte Schwede“	66
1.3	Feierliche Übergabe der Einbürgerungsurkunde im Warburg-Haus	66
1.4	Arbeitskreis Neue Erziehung Berlin	67
1.5	Informationen zur Wahl 2001	67
2.	Zusammenarbeit mit der Hamburgischen Anstalt für neue Medien: Fachtagungen	67
3.	Katholikentag 2000	68
4.	Jubiläumsveranstaltung: Zehn Jahre Ausländerbeauftragte; Sommertreff	68
5.	Forumsveranstaltungen „Einwanderungsland Deutschland: Die Verfassung ist für alle da!“	68
5.1	Forum 1: „Demokratiedefizite in der Demokratie“	69
5.2	Forum 2: Stadtteilpolitik: „Wilhelmsburg, Veddel, Altona – offen, neugierig, lebenswert!“	69
5.3	Forum 3: „Potenziale einbringen: Arbeitsmarktzugang und Förderung von Selbständigkeit“	70
5.4	Forum 4: „Kita – Schule – Ausbildung: Im Korsett der Monokulturalität“	70
6.	Hearing mit Migrantenvertretern	71
6.1	Förderung von Integration	71
6.2	Zugang zum Arbeitsmarkt	71
6.3	Sanktionierung von Diskriminierungen	72

6.4	Politische Beteiligung	72
6.5	Änderung des Ausländergesetzes	72
7.	Aktuelles	73
7.1	Islamische Theologie	73
7.2	Novemberakademie	73
8.	Regelmäßige Veranstaltungen	73
8.1	Seminare und Vorträge	73
8.2	Goethe Institut Inter Nationes	73
9.	Internetpräsenz der Ausländerbeauftragten	74
D.	Rechts- und Sozialberatung	74
1.	Allgemeine Beratung	74
2.	Schwerpunktt Themen	75
3.	Herkunftssprachlicher Unterricht und Elternarbeit	75
E.	„Projekt Integration“	76
1.	Ermittlung von gesellschaftlichen Integrationsfaktoren und Förderung integrativer Maßnahmen	76
2.	Integrative Maßnahmen	77
2.1	Interkulturelle Weiterbildung	77
2.2	Einbürgerungsinformationen	77
3.	Sekundärdatenanalysen und eigene Erhebungen	78
3.1	Zuwanderung und Integration	78
3.2	Wohnen und Zusammenleben	79
3.3	Soziale Stadtteilentwicklung und politische Partizipation	80
3.4	Migrantenvereine und Repräsentation	81
3.5	Existenzgründungen und Selbständigkeit	81
3.6	Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Sprachförderung	82
F.	Interkulturelle Redaktion	83
G.	Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte	85
H.	Literaturverzeichnis	87
I.	Anhang	90
1.	Ausländische Einwohner der Stadt Hamburg nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten am 31.12.2000	
2.	Bevölkerungssaldo der deutschen und ausländischen Bevölkerung aus Geburten, Sterbefällen, Zu- und Fortzügen sowie Staatsangehörigkeitswechsel in Hamburg seit 1970	
3.	Hamburger Bevölkerung nach Altersklassen 1998	
4.	Entwicklung der Schulabschlüsse der ausländischen Abgängerinnen und Abgänger in Hamburg von 1980/81 bis 1999/2000	
5.	Entwicklung der Schulabschlüsse deutscher, türkischer und anderer Staatsangehöriger an der jeweiligen Gruppe, Schuljahr 1980/81 bis 1999/2000, staatliche und nichtstaatliche Schulen in Hamburg	
6.	Vollzogene Einbürgerungen in Deutschland und Hamburg nach ausgewählten früheren Staatsangehörigkeiten im Jahr 2000	
7.	Anteil der Ausländer an den Einwohnern in den Ortsteilen Hamburgs am 20.9.1979	
8.	Anteil der Ausländer an den Einwohnern in den Ortsteilen Hamburgs am 31.12.1999	
9.	Konkrete Änderungsvorschläge zum Ausländerrecht	
10.	Negativliste für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen im AA Hamburg	
11.	Übersicht über die jährlichen Asylantragsteller seit 1960	

Vorwort

Seit dem Jahr 1990 gibt es in Hamburg das Amt der Ausländerbeauftragten. Es wird ehrenamtlich wahrgenommen, unterstützt von einer kleinen Dienststelle mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Am 1. September 1999 habe ich das Amt von Senator a.D. Günter Apel übernommen. Bestellt wurde ich auf vier Jahre und berichte hiermit dem Senat über die ersten zwei Jahre meiner Tätigkeit.

Ich habe das Amt der Ausländerbeauftragten gern angetreten, da ich meinen fachlichen Schwerpunkt als Erziehungswissenschaftlerin an der Universität Hamburg im Bereich der interkulturellen Bildung gesetzt habe und mich deshalb als sachkompetent in den Aufgaben, die mit dem Amt der Ausländerbeauftragten verbunden sind, sehe. Wegen meiner fachlichen Nähe zu Bildungsfragen war es mir auch möglich, einen neuen Schwerpunkt der Arbeit der Dienststelle in diesem Bereich zu setzen. Voraussetzung dafür war auch die gute Zusammenarbeit mit dem Amt für Schule. Dafür möchte ich mich besonders bedanken.

Als Parteilose von einem Rot-Grünen Senat bestellt, habe ich meine Arbeit nie parteipolitisch verstanden, sondern stets als eine an der Sache, nämlich am Wohl der Stadt Hamburg und seiner sozial, kulturell und sprachlich heterogenen Gesellschaft orientiert. Dennoch hatte ich mitunter den Eindruck, dass von Seiten des Senats die fachlichen Kompetenzen der Ausländerbeauftragten und ihrer Dienststelle zu wenig systematisch genutzt und in Planungen einbezogen wurde. Hier wäre eine Optimierung sinnvoll und auch möglich.

Auch bei der Bezeichnung des Amtes mit dem Begriff „Ausländerbeauftragte“ wird deutlich, dass eine Reform von Nöten wäre. Das Entstehen für die Rechte von Minderheiten, eine Gleichstellungspolitik und die Förderung der friedlichen Auseinandersetzung über kulturelle Grenzen orientiert sich jedoch nicht an der Staatsangehörigkeit. Dies sollte in Zukunft auch in der Bezeichnung des Amtes zum Ausdruck kommen.

Für die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hamburger Behörden, die für Integrationsfragen offen waren, möchte ich mich nachdrücklich bedanken. Besonders wichtig war mir auch die Zusammenarbeit und Kritik von Organisationen, die Interessen von Migrantinnen und Migranten vertreten. Dies sind zunächst die verschiedenen Organisationen von Einwanderinnen und Einwanderern, aber auch Gruppen, Einzelpersonen und Initiativen der Interkulturellen Arbeit, die seit Jahren in Hamburg arbeiten. Ihnen gilt mein besonderer Dank, da ich als Ausländerbeauftragte in der Regel nur anregen oder aufgreifen kann, was viele andere in ihrer täglichen Arbeit umsetzen.

Den Erfolg meiner Arbeit als Ausländerbeauftragte in den zwei Jahren meiner Tätigkeit für den Senat verdanke ich jedoch in weiten Teilen dem Team der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mich freundlich aufgenommen und gut mit mir zusammengearbeitet haben. Sie tun eine schwierige Arbeit, die sie besonders in der Beratung auch psychisch nicht unerheblich belastet. Die Grenzen des Asylrechts und des Ausländerrechts sind nicht selten so eng, dass menschliche Schicksale daran zu zerbrechen drohen.

Die Attentate in New York und Washington haben nicht nur die terroristischen Aktivitäten bestimmter weltweit operierender Gruppen in den Vordergrund gerückt, sie leiteten auch eine integrationspolitische Zäsur in der Bundesrepublik Deutschland ein. Der islamische Hintergrund der Attentäter und ihrer Unterstützer, die Tatsache, dass sie weitgehend aus dem Großraum Hamburg stammen und hier lange Zeit unauffällig gelebt haben, sowie die folgende politische Diskussion um die Erhöhung der Inneren Sicherheit in Deutschland mit besonderem Blick auf muslimische Extremisten haben tiefe Spuren hinterlassen. Das vorhandene Grundvertrauen wurde erschüttert. Insbesondere Menschen, von denen vermutet wird, sie könnten Muslime sein, sehen sich Beleidigungen und Verdächtigungen ausgesetzt, die sie nach eigener Auskunft nicht für möglich gehalten

haben und sie daran zweifeln lassen, ob Deutschland wirklich ihre Heimat ist.

Eine anfänglich undifferenzierte Berichterstattung in den Medien und diffuse Äußerungen von Politikern über anzustrebende Sicherheitsmaßnahmen in der Bundesrepublik haben den Eindruck erweckt, die Bundesrepublik Deutschland sei überzogen mit einem Netz von Islamisten und islamischen Extremisten und ausschließlich ihnen gelten die diskutierten Maßnahmen. Während sich die Mehrheit der Muslime in Hamburg von den Attentätern und ihren Taten nachdrücklich distanzieren, ist bei ihnen gleichzeitig eine tiefe Verunsicherung eingeleitet. Gerüchte gehen um, die deutsche Staatsangehörigkeit würde eingebürgerten ehemaligen Ausländerinnen und Ausländern entzogen oder es würden keine Einbürgerungen für Afghaninnen und Afghanen mehr vollzogen, worin die Erschütterung des Vertrauens in den deutschen Staat zum Ausdruck kommt. In Gesprächen mit Muslimen, Imamen und Vertretern ihrer Vereine habe ich deutlich gemacht, dass in dieser Situation sowohl eine innerislamische Diskussion nötig ist, die der Beruhigung, Klärung von Standpunkten und Schaffung von Transparenz nach außen dienen sollte, als auch von Seiten der politisch Verantwortlichen unserer Stadt alle Anstrengungen unternommen werden müssen, die nicht muslimische Bevölkerung davon zu überzeugen, dass keine Bedrohung von den Hamburger Muslimen ausgeht und der einzige Weg zum gesellschaftlichen Frieden über den Dialog führt. Hierfür bieten der Ramadan und der Advent erneut gute Gelegenheiten.

Auch Migrantinnen und Migranten haben ein hohes Interesse an sicheren Verhältnissen in Deutschland und an einem friedlichen Zusammenleben der Bevölkerung insgesamt. Deutsche und Nichtdeutsche sind nicht Gegner, sondern Partner in dieser Gesellschaft und in dieser Demokratie, die es einzubinden und für das gemeinsame Interesse zu gewinnen gilt.

Deshalb will ich als Ausländerbeauftragte mit diesem Bericht an den Senat zu einer Rückkehr zu einem Zustand gegenseitigen Vertrauens beitragen, in dem ich versuche, integrationspolitische Probleme und Lösungsvorschläge wieder in die politische Diskussion einzubringen. Sie finden sich im ersten Teil des Berichts. Im zweiten Teil werden die umfangreichen Tätigkeiten der Ausländerbeauftragten im Berichtszeitraum mit den verschiedenen Schwerpunkten in der Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und Mitarbeit in den unterschiedlichsten Gremien beschrieben. Mit einer Darstellung des auf Initiative der Ausländerbeauftragten geschaffenen „Projektes Integration“, der „interkulturellen Redaktion“ und der Arbeit der „Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte“ sowie einem Datenteil im Anhang endet der Bericht.

Hamburg, im November 2001



I. Politik verändern – Zukunft sichern

Im ersten Teil dieses Berichts wird eine Einschätzung der Entwicklungen in Hamburg vorgenommen, soweit sie Integrationsprozesse der kulturell, sprachlich und sozial vielfältigen Bevölkerung der Stadt Hamburg betreffen. Hierzu werden sozialstatistische Daten, die zum Teil selbst erhoben wurden oder neu ausgewertet worden sind, wissenschaftliche Erkenntnisse aus Untersuchungen Dritter sowie Argumente aus der politischen Debatte über Zuwanderung herangezogen und auf die Hamburger Situation bezogen diskutiert. Zum Abschluss eines jeden Abschnittes unterbreitet die Berichtserstellerin einige Empfehlungen an den Senat, die aus fachlichen Perspektive formuliert sind.

A. Rahmenbedingungen zur Integrationspolitik in der Metropole Hamburg

Der Teil der Politik des Landes Hamburg, der sich auf die Frage richtet, wie Integrationsprozesse gefördert werden können, muss sich einerseits an der Metropolfunktion der Stadt orientieren, steht aber andererseits unter den bundespolitischen Rahmenbedingungen, die sich im Wesentlichen auf eine Gesetzgebung beziehen, die gegenwärtig in einem umfangreichen Reformprozess neu formuliert werden soll. So gilt es, sich über die Interessen der Stadt bzw. des Bundeslandes Hamburg klar zu werden, die zum Teil in einem Spannungsverhältnis zu den Bundesinteressen stehen, und eine politische Zielsetzung so zu formulieren, dass sie von einem möglichst breiten Konsens aller Bevölkerungsgruppen, d.h. auch der Migrantinnen und Migranten, getragen werden kann.

1. Die politische Herausforderung: Deutschland als Einwanderungsland

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wird eine politische Debatte um Fragen der Einwanderung geführt, die alle Aspekte von Migration umfasst. Sie ist gekennzeichnet durch einen Paradigmenwechsel: Gesprochen wird nunmehr von „Zuwanderung“. Es wird seitens der Bundesregierung akzeptiert, dass

Deutschland ein Einwanderungsland ist, ein Staat also, in den hinein Einwanderung stattgefunden hat, der künftig und auf Dauer Einwanderung aus demografischen und Arbeitsmarktgründen braucht und der im Hinblick auf die künftig einwandernde sowie auf die bereits ansässige Bevölkerung Integrationsprozesse fördern muss. Der Begriff „Zuwanderung“ für die gemeinten Prozesse signalisiert, dass die spezifisch deutsche Situation mit reflektiert wird: Auch deutsche Spätaussiedler sind „Zuwanderer“, die häufig Deutsch erst lernen müssen und die Mehrsprachigkeit Deutschlands um ihre mitgebrachten Sprachen erweitern, die gesellschaftliche Barrieren überwinden und auf die sich die Einheimischen einstellen müssen. Und auch Flüchtlinge, die einen Aufenthaltstitel bekommen, stellen sich i.d.R. auf einen Daueraufenthalt in Deutschland ein, weil ihnen die Rückkehr unmöglich ist oder sie längst – auch emotional – den Schritt zur Einwanderung vollzogen haben.

Die Arbeit der Ausländerbeauftragten stand im Berichtszeitraum im Zeichen dieser Debatte: Wie können künftig die Fehler einer „Ausländerpolitik“ vermieden werden, wie sie in den mehr als 40 Jahren seit der Anwerbung von „Gastarbeitern“ gemacht wurden? Wie muss eine neue Integrationspolitik gestaltet sein, die die Folgen der Verleugnung von Einwanderung aufarbeitet und ausgleicht? Wie kann ein gesellschaftliches Klima der gegenseitigen Akzeptanz geschaffen werden, in dem Einwanderung gewollt wird: von den potenziellen Zuwanderern ebenso wie von der in Deutschland lebenden Bevölkerung?

Die verfehlte und versäumte Einwanderungs- und Integrationspolitik der Vergangenheit hatte auch für Hamburg negative Folgen, zumal in einer Metropole die stattfindende Einwanderung besonders deutlich zu spüren ist. Während in der Bundesrepublik derzeit über 7,3 Millionen (rd. 9%) Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit leben, sind es in Hamburg mehr als 270.000 (rd. 16%). Fast jede sechste Einwohnerin bzw. jeder sechste Einwohner Hamburgs besitzt einen anderen als den deutschen Pass. Werden diejenigen mitgerechnet, die sich in den letzten Jahren haben einbürgern lassen oder als (deutsche) Spätaussiedler nach Hamburg gekommen sind, ist anzunehmen,

dass jede vierte Einwohnerin oder Einwohner der Stadt einen Migrationshintergrund besitzt. Das allein wäre Grund genug, nach einem politischen Konzept über das Zusammenleben dieser Minderheiten mit der Mehrheit alteingesessener Bürgerinnen und Bürger und für den Umgang der Mehrheit mit den Minderheiten zu fragen.

Nachdem immer offensichtlicher wurde, dass die Politik mit ihrem Ansatz, auf gesellschaftliche Veränderungen nur zu reagieren, statt sie konstruktiv mitzugestalten, auf Dauer nicht mehr erträglich war, setzte eine Diskussion ein, die ganz wesentlich durch die unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter Leitung von Rita Süßmuth beeinflusst worden ist. Mit den Vorschlägen der Zuwanderungskommission und den positiven Reaktionen der meisten gesellschaftlich wichtigen Gruppen und aller großen Parteien schien es gelungen, den ideologischen Ballast „über Bord zu werfen“ und sich diesem wichtigen Thema zu stellen. Auch auf der parteipolitischen Ebene hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Fragen der Zuwanderung, Integration und Verhinderung von Diskriminierung gesetzlich zu regeln sind. Zu offenbar werden die künftigen demografischen Probleme und solche der Arbeitskräftedeckung, vor denen die Bundesrepublik steht, nämlich eine erhebliche Überalterung der Bevölkerung sowie der massive Verlust an Arbeitskräften spätestens ab dem Jahre 2010. Die sozialen Sicherungssysteme laufen Gefahr, aus der Balance zu geraten. Gleichzeitig ist der Trend zur wirtschaftlichen Globalisierung und auf der Ebene ihrer Spitzenfachkräfte zur Internationalisierung und Interkulturalität ungebrochen.

Ein wichtiger Grundstein für die künftige Zuwanderungsgesetzgebung wurde bereits mit dem Anfang 2000 in Kraft getretenen neuen Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) gelegt. Mit ihm wird dem völkischen Gedanken eine deutliche Absage erteilt (Oberndörfer). Kinder, deren Eltern zwar nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aber länger als acht Jahre im Bundesgebiet leben und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung haben, erhalten nunmehr ab Geburt einen deutschen Pass – neben dem des Staates oder der Staaten ihrer Eltern. Diese Ergänzung des Abstammungsrechts

(*ius sanguinis*) um das Recht des Ortes der Geburt (*ius soli*) sowie die neu geschaffenen Ansprüche auf Einbürgerung von erwachsenen Einwanderern werden langfristig den Begriff des bzw. der Deutschen verändern. Er ist nicht länger von der Annahme gleicher ethnischer Herkunft, Abstammung und Einsprachigkeit geprägt, sondern von der Bindung an eine Verfassung, die das Recht auf Verschiedenheit, Freiheit und gemeinsame Verantwortung garantiert. Bedauerlicherweise war es nicht möglich, der eingewanderten Bevölkerung die Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit/Mehrstaatigkeit einzuräumen, ihr also darin zu vertrauen, dass sie ihrem „neuen“ Staat gegenüber auch dann loyal sein werde, wenn sie gleichzeitig die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslandes behielte. So ist insbesondere die Optionspflicht der Kinder (zwischen deren 18. und 23. Lebensjahr) ein integrationshemmendes Signal; im Übrigen ist sie auch verfassungsrechtlich bedenklich wegen der Ungleichbehandlung mit mehrstaatigen Kindern, deren Eltern die deutsche und eine weitere Staatsangehörigkeit haben, die jedoch nicht für eine davon optieren müssen.

Die Diskussion um die Neugestaltung der Einwanderungspolitik hält an. Der Bundesinnenminister hat den Bericht der Kommission zur Kenntnis genommen und einen Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes vorgelegt, den die Bundesregierung am 7. November 2001 verabschiedet hat. Nach diesem sollen künftig gezielt hochqualifizierte Menschen zu Zwecken der Arbeitsaufnahme in Deutschland aus dem Ausland angeworben, ausländischen Studienabsolventen die Arbeitsaufnahme ermöglicht und die Zuwanderung von Selbständigen gefördert werden. Die Nachzugsmöglichkeiten für Familienangehörige sollen im Grundsatz ebenso erhalten bleiben wie die Bleiberechtsmöglichkeiten aus humanitären Gründen; allerdings ist die Senkung des Kindernachzugsalters regelhaft auf vierzehn Jahre und in bestimmten Fällen bis zum 18. Lebensjahr aus verfassungsrechtlichen Erwägungen bedenklich (vg. auch die entsprechende Einschätzung der „Zuwanderungskommission“, ebd. S. 196). Das Asylrecht bleibt im Grundsatz unangetastet, soll aber im Verfahren beschleunigt werden. Geschlechtsspezifi-

schen Verfolgung und Verfolgung durch nichtstaatliche Organe wurden als richtigerweise als zu berücksichtigende Tatbestände dem Flüchtlingsrecht hinzugefügt.

Das bisherige Ausländergesetz soll durch ein neues „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)“ abgelöst werden. In das neue Gesetz werden auch die wichtigsten Bestimmungen des Arbeitsgenehmigungsrechts aufgenommen. Zum ersten Mal werden damit die entscheidenden Bestimmungen des Aufenthaltsrechts und des Arbeitsgenehmigungsrechts für Ausländerinnen und Ausländer in einem Gesetz zusammengefasst.

Die Zahl der Aufenthaltstitel wird auf zwei - die befristete Aufenthaltserlaubnis und die unbefristete Niederlassungserlaubnis - beschränkt. Das Aufenthaltsrecht soll sich nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern am Aufenthaltswort orientieren. Im Aufenthaltsgesetz soll auch ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse, Einführung in die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands) gesetzlich geregelt werden. Auch wird mit der Reform nunmehr die Einbürgerung nicht mehr als Abschluss einer vollzogenen Integration verstanden, sondern als ein Weg dorthin gesehen. Eine Reihe von wichtigen Aufgaben werden einem neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zugeordnet, das aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorgehen wird. Darüber hinaus wird mit dem neuen Amt das bisherige Bundesamt für Bevölkerungsforschung und ein neu zu gründender Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration verbunden. Zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Union wird die Aufenthaltserlaubnis für Unionsbürgerinnen und -bürger zugunsten einer Meldepflicht abgeschafft.

Von der Berichterstatterin soll positiv hervorgehoben werden, dass erstmals in der Geschichte des Ausländerrechts Integrationsförderung als staatliche Regelaufgabe verstanden wird. Allerdings hängt das Gelingen von der Entwicklung und inhaltlichen Ausgestaltung eines noch zu konzipierenden bundesweiten Integrationsprogramms ab.

Über den optionalen Teil des Entwurfs, Einwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit anzustreben, kann derzeit nichts gesagt werden, weil die Inhalte in enger Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung entwickelt werden sollen, diese sich jedoch noch nicht öffentlich geäußert hat. Die Schaffung dieser Option ist aus Sicht der Ausländerbeauftragten zu begrüßen, wenn für diesen Zweck bedarfsgerecht Einwanderung ermöglicht und ein flexibles System statt der bisherigen starren Regelungen geschaffen wird. Allerdings wäre die Umstellung auf ein System von Regelansprüchen sinnvoll.

Soweit es aber um die familiären Aufenthalte geht, die auf der Grundlage des Art. 6 GG die familiäre Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet ermöglichen, sollte es nach Auffassung der Berichterstatterin bei den bisherigen Ansprüchen auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bleiben. Anderenfalls wird sozialer Unfriede durch die Bildung von zwei Gruppen von Einwanderern gesät: zum einen die hochqualifizierten Arbeitnehmer und Selbständigen, die ihre Kinder ohne weitere Kriterien erfüllen zu müssen bis zum Alter von 18 Jahren mitbringen oder nachholen dürfen, und zum zweiten solche ansässigen Migrantinnen und Migranten, die ihre Kinder nur bis zum Alter von vierzehn Jahren oder bei ausreichenden Deutschkenntnissen bis zum Alter von achtzehn Jahren nachholen dürfen. Die vorgesehene Verschärfung der Voraussetzungen für das künftige Daueraufenthaltsrecht („Niederlassungserlaubnis“) um die ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache und die Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie den Nachweis von 60 Pflichtbeitragsmonaten zur gesetzlichen Rentenversicherung ist zwar in Bezug auf neu Einreisende konsequent, weil diese im Regelfall Anspruch auf die Integrationskurse haben, bedenklich ist diese Verschärfung jedoch für Inhaber einer Aufenthaltsbefugnis, die nach dem Entwurf als „humanitäre Aufenthaltserlaubnis“ fortgeführt wird, aber nicht mit einem Anspruch auf Teilnahme an den geplanten Integrationskursen versehen ist. In der Diskussion wird dabei häufig übersehen, dass die Verschärfungen für die Hauptgruppe der Migranten, die türkischen Arbeitnehmer und ihre Kinder, aufgrund des EU-Assoziationsvertrages nicht gelten.

Gut ist die im neuen Gesetz vorgesehene Lösung bei den Tatbeständen der humanitären Aufenthalte unterhalb der als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannten Menschen. Für diesen Personenkreis ist bei Feststellung eines Abschiebungsverbots (nicht mehr eines -hindernisses) die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis vorgesehen. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit soll abhängig von der Zustimmung der Arbeitsverwaltung sein. Dagegen bestehen aus integrationspolitischen Erwägungen erhebliche Bedenken. Gleiches gilt für die nachrangige Teilnahmemöglichkeit dieser Personen an den Integrationskursen.

Als Fazit bleibt festzustellen, dass der Entwurf viele Verbesserungen mit sich bringt, allerdings in einigen Punkten im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens einer weiter konkretisiert und verbessert werden sollte.

Die Bundesrepublik steht vor der Herausforderung, einerseits auf politischem Wege die gesellschaftlich notwendigen Veränderungen zu initiieren, damit ein breit angelegter Integrationsprozess der künftigen Zuwanderer und der bereits Eingewanderten mit Unterstützung der Bevölkerung gelingen kann. Andererseits müssen Verwaltung und Politik so verändert werden, dass übersichtliche Förderstrukturen und das Prinzip der Interkulturalität feste Bestandteile behördlichen und gesellschaftlichen Handelns werden. Es geht im Kern darum, durch den Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung und durch größere Rechtssicherheit potenzielle wie bestehende Konfliktursachen abzubauen. Die Akzeptanz der Einwanderung von Menschen aus anderen Ländern und Kontinenten erhöht die Konfliktfähigkeit und Stabilität der Gesellschaft.

Volle Gleichberechtigung kann für den Einzelnen allerdings nur durch eine Einbürgerung ermöglicht werden. Um deren Inanspruchnahme zu forcieren, wurde mit der Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts ein erster Ansatz zur Erleichterung gemacht. Für diejenigen, die sich noch nicht einbürgern lassen wollen oder können, muss aber ebenfalls mehr Teilhabe an der Mitgestaltung des Gemeinwesens ermöglicht werden. Notwendig ist eine Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik, die

darauf zielt, soziale Belastungen und damit den „Konkurrenzkampf der Not“ abzubauen, denn diese gefährden den gesellschaftlichen Frieden erheblich. Es handelt sich nicht darum, einseitig die Interessen der Ein- und Zugewanderten in den Vordergrund zu stellen, sondern darum, die Gesellschaft als Ganze nicht zu gefährden. Es liegt im eigenen Interesse der Mehrheitsbevölkerung, die Stabilität des gesellschaftlichen Friedens auch dadurch zu sichern, dass diejenigen, die nicht die vollen staatsbürgerlichen Rechte genießen, gleichwohl Identifikationsmöglichkeiten mit der auch sie tragenden Gesellschaft und dem demokratischen System finden. Der Umsetzung des Artikels 13, Richtlinie 2000/43 der europäischen Union, zur Förderung der Gleichbehandlung („Anti-Diskriminierungsrichtlinie“) in nationales Recht wird dabei eine wichtige Funktion zukommen.

Dem Bund wie den Ländern wird es obliegen, die konzeptionellen Rahmenbedingungen mit Leben zu erfüllen. Auch Hamburg wird sie konkretisieren und z.B. in den kultur- und bildungspolitischen Aspekten ergänzen müssen.

2. Wanderungsbewegungen und sozial-räumliche Konzentration in der Metropole Hamburg

In einer durch Globalisierung und Vernetzung der Ströme von Waren und Dienstleistungen sich verändernden Welt sind Migrationsprozesse deren natürlicher Bestandteil. Dabei bilden sich transnationale soziale Räume. Für Deutschland und besonders für Hamburg als Handels- und Dienstleistungsmetropole ist es immer wieder notwendig zu betonen, dass die deutsche Gesellschaft auch in der Vergangenheit stets eine heterogene, von Migration beeinflusste Struktur aufwies und auch zukünftig, allerdings nunmehr gezielt und verstärkt, aufweisen wird. Ihre kulturelle Vielfalt ist nicht statisch, sondern besonders im Rückblick der letzten 40 Jahre von einer großen Dynamik geprägt, was auch im äußeren Bild mancher Stadtteile deutlich sichtbar ist.

Diese Migrationsprozesse wurden - bis in die jüngste Zeit - häufig ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Zuwanderung von „Ausländerinnen“ und „Ausländern“,

nicht aber im Hinblick auf die deutsche Bevölkerung betrachtet. Diese Sichtweise ist nicht sinnvoll, weil einerseits Migrantinnen und Migranten bereits zu einem erheblichen Teil die deutsche Staatsangehörigkeit bei Einwanderung als Spätaussiedler zuerkannt bekommen oder später bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen erworben haben, gleichwohl aber ein weiterer Bedarf an Integrationsförderung besteht. Andererseits hat z.B. auch die Zuwanderung von Menschen aus den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren Hamburg sowohl neue Impulse verliehen als auch vor Herausforderungen gestellt, die teilweise vergleichbar waren mit denen, die in Bezug auf Menschen aus dem Ausland bestehen.

Die Bevölkerungsprognosen für die nächsten zehn Jahre für die Metropolen Deutschlands gehen, auch ohne dass das neue Einwanderungskonzept seinen Niederschlag in den Betrachtungen gefunden hat, von einer überproportionalen Zunahme der Migrantenbevölkerung aus, wobei für Hamburg bei einem moderaten Rückgang der Gesamtbevölkerung (um ca. -30.000 bzw. rd. -2%) ein Anstieg der ausländischen Einwohner von derzeit rund ca. 270.000 auf ca. 290.000 erwartet wird, und zwar auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass wegen des neuen Staatsangehörigkeitsrechts mit einer starken Zunahme der Einbürgerungen zu rechnen ist.

Innerhalb des Zeitraums einer Generation (ca. 30 Jahre) hat sich die Bevölkerung Hamburgs wesentlich verändert, und zwar nicht nur unter dem Aspekt „Ausländer“ – „Deutsche“. So sind innerhalb dieses Zeitraums (1970 bis 2000) als Kerndaten für das Stadtgebiet festzuhalten¹:

1970 betrug die Gesamtbevölkerung Hamburgs rd. 1.794.000 Personen, darunter 69.000 Nichtdeutsche (4 %). Ende 2000 umfasste die gesamte Bevölkerung Hamburgs rund 1.715.000 Personen, darunter ca. 272.600 (rd. 16 %) Nichtdeutsche. Somit ist die Steigerung des Anteils nichtdeutscher Bevölkerung sowohl zu einem geringeren Teil auf einen Rückgang der Gesamteinwohnerzahl als auch vor allem auf die Zuwanderung aus dem Ausland sowie das Wachstum der „ausländi-

schen Bevölkerung“ innerhalb Hamburgs zurückzuführen. Bis Ende 2000 starben wesentlich mehr deutsche Einwohner in der Stadt als geboren wurden, so dass sich allein dadurch die deutsche Bevölkerung um insgesamt über 310.000 Menschen verringert hat. Demgegenüber gab es bei der nichtdeutschen Bevölkerung eine umgekehrte Entwicklung; es wurden fast 80.000 mehr Kinder geboren als Personen gestorben sind.

An Zuzügen von Menschen anderer Staatsangehörigkeit aus dem Ausland ergab sich in diesem Zeitraum ein positiver Wanderungssaldo von rd. 230.000 Personen. Während aus Hamburg fast 270.000 deutsche Personen in die an Hamburg angrenzenden Umlandkreise fortzogen, sind insbesondere nach der Wiedervereinigung über 77.000 Deutsche mehr (saldiert) nach Hamburg gezogen. Einbürgerungen einschließlich die der Spätaussiedler führten bisher über 86.000 Menschen in die deutsche Staatsangehörigkeit (seit 1981). Die Inanspruchnahme der Einbürgerung nach dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht von über 15.000 Personen seit Inkraft-Treten des Gesetzes (1.1.2000) zeugt von der guten Akzeptanz bei den Migrantinnen und Migranten.

Der Bevölkerungsverlust Hamburgs konnte also weitgehend aufgefangen werden durch den Zuzug von Menschen aus den neuen Bundesländern, aus dem Ausland und Spätaussiedlern sowie durch zahlreichere Geburten von Kindern „ausländischer“ Eltern. Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht hat sich letzteres geändert: Im Jahr 2000 wurden von insgesamt 3.132 geborenen Kindern ausländischer Eltern 1.229 (40%) als deutsche Kinder geboren.

Neben der quantitativen Betrachtung des Bevölkerungswandels sind auch qualitative Momente von Bedeutung: Eine große Zahl von in das direkte Umland gezogenen Personen ist der einkommensstärkeren Mittelschicht zuzuordnen. Zuwanderer, Spätaussiedler ebenso wie Nichtdeutsche verfügen in der Regel nicht über ein großes Vermögen oder Einkommen und waren von Prozessen der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes besonders betroffen, da speziell die ihnen zugänglichen Arbeitsplätze mit einfacheren Qualifikationsanforderungen abgebaut wurden. So hat sich die so-

¹ Daten nach dem Melderegister, Statistisches Landesamt Hamburg

ziale Kluft zwischen Menschen guter oder sehr guter Einkommenslage und Menschen in einer Armutssituation in der Stadt vergrößert. Die negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sowie das vorübergehende gänzliche Arbeitsverbot für Flüchtlinge haben diesen Prozess weiter verstärkt; wirtschaftliche Erholungsphasen sind in erster Linie deutschen Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehern zugute gekommen.

Quantitativ wie qualitativ ist angesichts dieser stetigen Entwicklung der Bedarf an Integrationsförderung ständig größer geworden. Menschen bringen andere Sprachen mit und verändern die Gesellschaft zu einer mehrsprachigen; dies ist in einigen Stadtteilen auch äußerlich sichtbar. Über die Zahl der Sprachen und ihrer Sprecher liegen keine Daten vor. Im Jahr 2001 wurde erstmals eine Untersuchung in den Hamburger Grundschulen durchgeführt, bei der nach den Familiensprachen der Kinder und ihrer Eltern gefragt wurde.² Erste Auswertungen weisen eine Zahl von 100 Sprachen aus, z.T. mehr als zwei pro Familie, bei mehr als einem Viertel der Grundschülerinnen und -schüler. Auch die Nationalitätenstruktur hat sich wesentlich verändert. Überwogen zu Beginn der 1970er Jahre Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus den Anwerbeländern, so gehören heute neben Staatsangehörigen aus der Türkei (24%) und der Bundesrepublik Jugoslawien (9%) Menschen aus Polen (7%), Afghanistan (6%) und dem Iran (fast 5%) zu den größten Gruppen innerhalb der insgesamt 185 Nationalitäten in Hamburg (Stand 31.12.2000, s. Anhang).

Die Zuwanderung der letzten Jahre bestand im Wesentlichen aus Familienzusammenführungen und Fluchtbewegungen nach Hamburg; dies wird auch in Zukunft so sein. [Demgegenüber wird die durch das neue Einwanderungskonzept initiierte Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern immer noch weniger ins Gewicht fallen.] Unterschiedliche Faktoren führen

dazu, dass diese Einwanderergruppen zunächst überwiegend in marginalisierten städtischen Regionen, in so genannten Quartieren mit besonderem Erneuerungsbedarf und darüber hinaus schwerpunktmäßig im sozialen Wohnungswesen Wohnungen beziehen. Deshalb sind auch wegen des hohen Anteils öffentlich geförderter Wohnungen in den Großsiedlungen besonders dort zunehmende Anteile ausländischer Wohnbevölkerung zu verzeichnen; so ist in der Zeit von 1991 bis 1999 in den Großwohnsiedlungen der Anteil der deutschen Bevölkerung um 4,5 % gesunken und durch den Zuzug nichtdeutscher Bevölkerung aufgefangen worden. Anders als in den an Hamburg grenzenden Landgemeinden wird die städtische Gesamtbevölkerung also heterogener, der vorhandene Assimilationsdruck geringer. Dies kann sowohl die gesellschaftlich günstige Konsequenz haben, dass die Integrationsprozesse offener verlaufen. Mit der Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen muss aber auch die Integrationspolitik neu konzipiert werden. In den Einwanderungsstadtteilen haben die Menschen, vor allem auch die Einwandererfamilien und deren Netzwerke, eine hohe Integrationskraft und Flexibilität entwickelt (vgl. Familienbericht der Bundesregierung 2000), gleichzeitig wurde durch die politische Marginalisierung dieser städtischen Regionen die Integrationsaufgabe auf das unmittelbare Lebensumfeld der Menschen delegiert. Stadt- und Stadtteilentwicklung müssen sich im Rahmen der Entwicklung einer „sozialen Stadt“ stärker als bisher für Fragen der Integrationspolitik öffnen und die notwendigen Konzepte, welche sowohl die zugewanderte als auch die alteingesessene Bevölkerung - auf der Basis einer ausreichenden Datenlage - einbeziehen, in die Angebots- und Strukturplanung der Stadtentwicklung aufnehmen.

Viele Faktoren aber, die die Integration befördern oder ihr entgegenstehen, sind noch ungeklärt, unter anderem deshalb, weil ausreichende Daten nicht vorhanden sind oder teilgesellschaftliche Zusammenhänge, die unter den Gruppen der Migrantenbevölkerung sowie der alteingesessenen Bevölkerung wirken, nicht hinreichend bekannt sind oder noch nicht in Zusammenhang gebracht werden können.

² „Home language survey“, durchgeführt von Prof. Dr. Guus Extra, Universität Tilburg/Niederlande mit Unterstützung der Universität Hamburg (Prof. Dr. Ingrid Gogolin) im Auftrag der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung. Weitere europäische Städte sind beteiligt.

Die in Medien und Politik geäußerten Vermutungen, es zeichneten sich in der Stadt Tendenzen zur Ghettoisierung („amerikanische Verhältnisse“) ab, treffen nach umfangreichen Untersuchungen der Ausländerbeauftragten nicht zu. In den letzten zwei Jahren wurden im Rahmen eines Projektes der Ausländerbeauftragten („Projekt Integration“) amtliche Sozialdaten ausgewertet, um konkrete Angaben zur sozial-räumlichen Verteilung der Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Altersstruktur und sozialen Fragen wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Einkommenssituation zu erhalten, aus denen einige Fragestellungen konkretisiert und teilweise beantwortet werden können.

Danach sind in Hamburg räumliche Segregationen von Zuwanderern heute selten und soziale Trennungen nach Nationalitäten untypisch; es gibt sie nur in einigen wenigen Wohnblöcken. Dies zeigt ein Vergleich der von Loll 1979 (1982) für Hamburg berechneten räumlichen Verteilung zwischen Deutschen und Ausländern mit aktuellen Berechnungen im Projekt Integration. Lebten zum damaligen Zeitpunkt die meisten Ausländerinnen und Ausländer in der inneren Stadt und in Industrienähe, so hat sich seitdem der Anteil zugewanderter Menschen insgesamt nicht nur erhöht, ihre Wohnorte verteilen sich auch sehr viel mehr über alle 104 Stadtteile und 180 Ortsteile Hamburgs. Eine Analyse des Segregationsindex, mit dem das Ausmaß der ungleichen Verteilung der deutschen und ausländischen Bevölkerung über städtische Teilgebiete in der Gesamtstadt gemessen werden kann, bestätigt ebenfalls eine für Hamburg stark rückläufige räumliche Segregation. Lag der Segregationsindex auf der Ebene von Ortsteilen

1974 noch bei 38,7%³, so weist der Index heute nur noch einen Wert von 24,01% auf.

Dieser Rückgang räumlicher Segregation ist nach unseren Berechnungen im Projekt Integration auch in den meisten Bezirken zu beobachten: Rückläufige Indizes zwischen 1996 und 1999 weisen die Bezirke Mitte (von 28% auf 20%), Altona (von 27% auf 23%) und Eimsbüttel (von 16% auf 15%) auf, Harburg liegt konstant bei 30%, in den Bezirken Nord (von 11% auf 12%) und Bergedorf (von 15% auf 17%) ist der Segregationsindex gestiegen.

Betrachtet man die räumliche Segregation der deutschen und ausländischen Bewohner auf der kleinsten und damit genauesten Einheit, den rund 7600 Baublöcken⁴ in Hamburg, wie sie erstmals für Hamburg im Projekt Integration untersucht wurde, so ist auch hier der Segregationsindex rückläufig. 1991 ergab dieser einen Wert von 42,3% und 1999 von 38,6%. Baublöcke, in denen überwiegend Ausländerinnen und Ausländer leben, sind in Hamburg völlig untypisch. 1999 waren nur 2% der Baublöcke zu 75% bis 100% von Ausländern bewohnt, vornehmlich in Quartieren mit instabiler sozialer Lage. Einen Ausländeranteil von 50% bis 75% weisen 2,3% der Baublöcke aus und in 11% der Baublöcke leben zwischen 25% und 50% Ausländerinnen und Ausländer.

Ein Rückgang der räumlichen Segregation, wie er für Deutsche und Ausländer insgesamt festzustellen ist, ergibt sich auch bei der Betrachtung der Segregationsindizes nach ausgesuchten Staatsangehörigkeiten, wie sie die nachfolgende Tabelle⁵ zeigt:

³ Die Prozentzahl bestimmt den Wert der ungleichen Verteilung – 100% würde eine völlige Trennung bedeuten.

⁴ Insgesamt gibt es 8620 Baublöcke, von denen 7600 bewohnt sind (Stand 1997, laut mündlicher Mitteilung vom Statistischen Landesamt Hamburg).

⁵ Angaben für 1974 bis 1979 aus Loll (1982, S. 284), ab 1994 Berechnungen des „Projektes Integration“ auf der Basis des Melderegisters, Statistisches Landesamt, veröffentlicht in: Das Tor zur Welt. 2001.

Segregationsindices verschiedener Nationalitäten in Hamburg von 1974 bis 1979 und von 1994 bis 1999

Staatsangehörigkeit	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1994	1997	1998	1999
Griechenland	40,37	41,49	40,6	41,02	40,35	40,33		34,57	33,93	33,55	33,50
Italien	32,19	32,84	32,39	32,02	32,67	31,00		27,24	26,57	25,97	26,15
Jugoslawien (ehemals)	34,23	35,11	35,57	36,22	36,27	36,09		32,97	32,77	31,24	31,42
Portugal	51,56	52,08	50,85	52,00	52,37	52,26		43,25	41,81	41,58	41,16
Spanien	40,17	40,36	39,41	38,09	37,91	37,91		28,51	30,07	29,74	29,60
Türkei	41,88	43,90	44,45	45,31	45,88	45,42		39,23	38,63	39,09	39,41
Ausländer insgesamt	38,71	39,34	40,48	41,00	41,45	41,51		26,75	25,31	24,43	24,01

Dass es überhaupt zu Konzentrationen ausländischer Haushalte gekommen ist, ist nicht das zwangsläufige Ergebnis von Zuwanderung oder dem Streben nach Zusammenschluss von Menschen gleicher nationaler, ethnischer oder religiöser Lebensstile. Die vielfach angenommene Tendenz ethnischer Segregation ist primär eine soziale Segregation. Konzentration resultiert meist entweder aus Wohnraumzuweisung, Zugangsbarrieren auf dem Wohnungsmarkt, dem sozialen Status oder der Bevorzugung eines bestimmten Wohnumfeldes. Wer es sich leisten kann, sucht einen Stadtteil mit guter sozialer Lage. Dem ethnisch-segregierten Wohnen – so das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage im Projekt Integration zum Leben und Wohnen in Hamburg (Leben und Wohnen in Hamburg 2001a) erteilt die Mehrheit der befragten Migrantinnen und Migranten eine klare Absage. Auch die angegebenen sozialen Kontakte sprechen nicht für Tendenzen zur Bildung von „Parallelgesellschaften“.

3. Die Bedeutung neuer Einwanderung für Hamburg

Ungeachtet dessen, dass bislang keine Quoten oder Zahlen für Neuzuwanderung festgelegt wurden, sondern sie allein von der Bedarfssituation auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden sollen, lassen sich angesichts der Erfahrungen mit der „green-card“ und den von der Zuwanderungskommission vorgeschlagenen Zahlen die Auswirkungen auf Hamburg annähernd

beschreiben.

Innerhalb des ersten Jahres seit Anwerbung von hochqualifizierten Fachkräften im Rahmen der „green-card“-Aktion haben rund 8.500 Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit genutzt, in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen. In Hamburg betraf dies rd. 280 Personen (= 3,3%) aller green-card-Beschäftigten. Gemessen an den im gesamten Landesarbeitsamtsbezirk Nord 358 ausgestellten „green-cards“ unterstreicht Hamburg nochmals seine Metropolfunktion und Wirtschaftskraft. Wenn in den nächsten Jahren jeweils zwischen 20.000 und 40.000 Fachkräfte nach Deutschland einwandern dürften (Vorschlag der Zuwanderungskommission), entfiel nach der bisherigen Erfahrung auf Hamburg eine Zuwanderung von etwa 660 bis 1.300 Personen. Dazu zu zählen wäre schätzungsweise mindestens die gleiche Zahl von Familienmitgliedern, also in der Summe zwischen rd. 1.300 bis 2.600 Personen. Gemessen an der im Jahr 2000 festgestellten Zahl von ca. 3000 Personen, die im Zuge einer Familienzusammenführung nach Hamburg gelangt sind, wäre dies fast eine Verdoppelung der Einwanderung – ungeachtet des weiter anhaltenden Zugangs von Flüchtlingen von im Schnitt rd. 5.000 Personen im Jahr.

Nach dem Gesetzentwurf soll innerhalb des Integrationskonzeptes, welches vom Bundesamt für Migration entwickelt werden soll, den Zuwanderern innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Einreise sowie für diejenigen, die weniger als seit

fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis (nach neuem Recht) besitzen, ein Rechtsanspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs eingeräumt werden. Darin enthalten ist neben einem dreißig-stündigem Orientierungskurs (Rechtsordnung, Geschichte der Bundesrepublik, etc.) ein Deutschkurs im Umfang von insgesamt 600 Unterrichtsstunden, geteilt in je einem Basis- und Aufbausprachkurs. Obwohl bisher nicht klar ist, in welcher Form der Kurs angeboten werden soll, ist davon auszugehen, dass der Sprachkurs in aller Regel möglichst früh angeboten und innerhalb eines zusammenhängenden Jahres absolviert werden sollte. Fachleute bezweifeln aber, ob selbst der Umfang von 600 Stunden ausreichend ist, da nach allgemeinen Erfahrungen z.B. auch des Hamburger Arbeitsamtes damit allenfalls eine sprachliche Kommunikationsfähigkeit auf eher niedrigem Niveau erreicht wird, das nicht ausreicht, um darauf eine berufliche Qualifikation aufzubauen. Deshalb ist es wichtig, mindestens diesen Umfang der Sprachqualifizierung auch tatsächlich zu erbringen, auch wenn der Bund in seinem Entwurf die Kostenübernahme ausschließlich für den Basiskurs (300 Stunden) zugesichert hat. Diese Mittel sind, wenn sich im Verhandlungswege nicht noch eine andere Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern erreichen läßt, von der Stadt Hamburg aufzubringen.

Nach den vorher angeführten Zahlen ist von einer Nachfrage neu einwandernder Menschen nach Kursplätzen in einer Größenordnung von 3000 bis 4000 Personen jährlich auszugehen. In dieser Rechnung wurden ca. 25% Kinder und die Flüchtlinge nicht berücksichtigt. Dazu kommen Asylberechtigte und zukünftig diejenigen, die bisher einen Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhielten. Will man auch die Personen einzubeziehen, für die allerdings nach dem Willen des Bundesinnenministeriums bisher kein Rechtsanspruch vorgesehen ist (Personen, die nach heutigem Recht eine Befugnis erhalten, und diejenigen Migranten, die bereits längere Zeit hier leben, ohne bisher die Möglichkeit wahrgenommen zu haben, einen Sprachkurs und wenn, einen auf diesem Niveau zu besuchen), wird man mindestens weitere 2000 Personen hinzurech-

nen müssen. Aus dem letztgenannten Personenkreis wird die Nachfrage erheblich sein, da nach dem Gesetzentwurf die Ausländerbehörden bei einer Aufenthaltsverlängerung stets darauf achten und in eine Bewertung einbeziehen sollen, ob der Antragsteller erfolgreich an einem Integrationskurs teilgenommen hat. Auch diese Kosten wird Hamburg finanzieren müssen. In der Summe ist also mit einer Nachfrage nach Sprachkursplätzen von mehr als 5000 bis 6000 für Ausländerinnen und Ausländern pro Jahr zu rechnen. Da bei der Berechnung auch die Spätaussiedler berücksichtigt werden müssen, wären, gemessen an den bisher vorhandenen Kapazitäten, die Angebote in Hamburg mindestens zu verdoppeln bis hin zu vervierfachen!

Bereits in der Vergangenheit gab es erhebliche Probleme hinsichtlich der in Hamburg angebotenen Deutschkurse. Durch die unterschiedlichen Finanzierungen, teils auf gesetzlicher Basis, teils aufgrund von Haushaltsbeschlüssen auf Bundes- und Landesebene, waren Standard und mögliche Begleitmaßnahmen (z.B. sozialpädagogische Betreuung, Kinderbetreuung, Fahrkostenerstattung, etc.) sehr heterogen. Dass unterschiedliche Zielgruppen auch unterschiedliche Angebote erhielten, ist nachzuvollziehen, doch auch innerhalb derselben Zielgruppe gab es erhebliche qualitative Unterschiede im Sprachkursangebot der Anbieter, was nicht selten wegen des ausbleibenden Erfolgs für den einzelnen Teilnehmer zum Besuch mehrerer Sprachkurse führte.

Soll ein vielfältiges und leistungsfähiges Spektrum von Sprachkursträgern mit qualifiziertem Lehrpersonal aufgebaut werden, sind im Organisatorischen wie auch im Inhaltlichen einheitliche Standards zu entwickeln. Dies benötigt Zeit zur Vorbereitung und anschließendem Aufbau eines nachfrageorientierten Angebots, und zwar unabhängig von der Frage der Kosten und deren Trägerschaft. In diesem Zusammenhang ist aber erwähnenswert, dass die große Mehrheit der Migrantinnen und Migranten nach einem Gespräch, das die Berichterstatterin mit deren Vertreterinnen und Vertretern geführt hat, bereit ist, für die Teilnahme an einem qualifizierten Sprachkurs auch eine finanzielle Eigenbeteiligung zu leisten.

4. Nicht nur politischer, auch gesellschaftlicher Wandel ist notwendig

Auch wenn seit den Ereignissen des 11. Septembers und der nachfolgenden Sicherheitsdebatte die Diskussion um eine Neuorientierung der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland in den Hintergrund getreten ist, ist von der grundsätzlichen Politik der Einwanderungs- und Integrationsförderung nicht abgewichen worden. Der sich abzeichnende politische Wandel muss jedoch von der Bevölkerung nicht nur akzeptiert, sondern auch mitdiskutiert und gestaltet werden. Was dies auf Hamburger Ebene bedeuten kann, wird im Folgenden dargestellt.

4.1 Leitlinien zur Integrationsförderung

Mehrfach versuchte der Senat, zunächst nach seiner Bestandsaufnahme „Zur Lebenssituation der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger in Hamburg“ (Drs. 14/4595) durch Auftragsvergabe an die zuständige Behörde im Jahre 1995, mit der Fortschreibung der „Leitlinien zur Ausländerpolitik“ (von 1976 / 1980 / 1984) und zuletzt mit der Entwicklung von „Hamburger Leitlinien zur Integrationsförderung“ im Jahre 2000, aus den veränderten migrationspolitischen Bedingungen in der Stadt Konsequenzen zu ziehen. Aus mehreren Gründen konnte allerdings das Vorhaben nicht zum Abschluss gebracht werden. Zu groß waren die Unterschiede in den integrationspolitischen Zielen und Vorstellungen der Einzelbehörden, als dass eine Konzeption „aus einem Guss“ hätte erarbeitet werden können, zumindest nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit. Da bundespolitische Vorgaben völlig fehlten, konnte es auch immer nur der Versuch sein, innerhalb bestehender, meist (bundes-) gesetzlicher Bestimmungen von möglichst vielen getragene Kompromisse zu finden, die der Integration dienlich waren.

Nunmehr ist die Situation eine andere: Die bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen werden mit dem Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, was in den Grundzügen von den großen Parteien im Deutschen Bundestag konsensuell getragen wird, neu definiert. Auf der Bundesebene, so sieht es der Gesetzentwurf des Bundesinnenministers vor, soll das neu geschaffene Bundesamt für Migration und Flüchtlin-

ge in Abstimmung mit den Ländern, den Kommunen, den Ausländerbeauftragten des Bundes und der Länder und weiteren gesellschaftlich wichtigen Gruppen ein Integrationsprogramm entwickeln. Unabhängig davon, ob das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode die parlamentarischen Gremien passieren kann, wird auch Hamburg tätig werden müssen, für das Land eine Gesamtkonzeption mit verschiedenen Fördermaßnahmen und Inhalten einschließlich einer Neuordnung der exekutiv verantwortlichen Behörden zu erarbeiten; so wie z. B. Schleswig-Holstein es bereits angekündigt hat. Parallel dazu wird es auch notwendig sein, einen Modernisierungsprozess in der Verwaltung und der Politik mit dem Ziel größerer Interkulturalität einzuleiten. Zur Umsetzung dieser Ziele kann sich die Ausländerbeauftragte mehrere Möglichkeiten vorstellen:

1. Stärkung des Amtes der Ausländerbeauftragten
 - 1.1 entweder durch Anbindung an die Senatskanzlei

Die Ausländerbeauftragte des Senats wird zur politischen Stärkung des Amtes an die Senatskanzlei angebunden, da dort ohnehin die Querschnittsaufgaben und die interbehördlichen Steuerungsfunktionen wahrgenommen werden. Dabei wird die bisher sich für Senat und die Institution der Ausländerbeauftragten bewährte Unabhängigkeit beibehalten, die in hohem Maße die Gewähr dafür bietet, dass die wahrzunehmenden Moderations- und insbesondere Konfliktschlichtungsaufgaben auch tatsächlich geleistet werden können.

Sie wird beauftragt, federführend unter Einbezug der verschiedenen Behörden ein umfassendes Integrationsförderkonzept auf Landesebene vorzubereiten mit dem Ziel, die notwendigen behördlichen Strukturen und Handlungssichtweisen in Richtung einer Verbesserung der Möglichkeiten zur Integration von Migrantinnen und Migranten zu schaffen. Dies schließt die Entwicklung von langfristig wirkenden Leitlinien zur Integrationspolitik ein. Ob daraus ein „Landesgesetz zur Förderung der Integration“ entstehen soll, wird vom Senat zu entscheiden sein. Die von der Ausländerbeauftragten entwickelten Vorschläge und Konzepte werden dem Senat zugeleitet und unterliegen seiner Beschlussfassung.

1.2 oder durch Umwandlung in eine Leitstelle für Zuwanderung und Integration. Der Senat beruft in der politischen Verantwortung des Bürgermeisters eine Senatskommission zur Entwicklung eines umfassenden Integrationsförderkonzeptes mit gleicher Zielsetzung. Die Geschäftsführung und Koordination der einzelnen beteiligten Behörden in der Senatskommission sowie die inhaltliche Zusammenführung könnte die an die Senatskanzlei angebundene Ausländerbeauftragte wahrnehmen, die in diesem Sinne eine Leitstellenfunktion übernimmt.

Aufgabe wird es u.a. auch sein, in den Behörden Stellen, die sich mit Integrationsaufgaben beschäftigen, zu evaluieren, gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Neuordnung zu machen und Steuerungsinstrumente zu entwickeln. Desgleichen wird zu prüfen sein, inwieweit auch im Hinblick auf die Richtlinie zur Antidiskriminierung der Europäischen Union bestehende Rechtsvorschriften angeglichen bzw. verändert werden müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Zu prüfen wird auch sein, ob die Einrichtung einer zeitlich befristeten „**Leitstelle für Zuwanderung und Integration**“ die notwendige gesellschaftspolitische Aufklärungs- und Förderarbeit der darin aufgehenden Institution der Ausländerbeauftragten des Senats in der Senatskanzlei verstärken kann.

Die Arbeit z.B. der so berufenen bzw. beauftragten Senatskommission soll zunächst einen Zeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten. Nach spätestens einem Jahr wird ein Zwischenbericht gefertigt und dem Senat der Sachstand geschildert, ansonsten soll nach Bedarf berichtet werden.

2. Verbesserung der Ausstattung

Um sowohl die interkulturelle Kompetenzen in den Behörden als auch die maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen der Stadt zur Mitarbeit zu gewinnen, werden der Ausländerbeauftragten bzw. der „Leitstelle für Zuwanderung und Integration“ zusätzliche Stellen für fachspezifische Fortbildungsangebote für die o.a. Stellen und Institutionen einschließlich notwendiger Verwaltungsaufgaben zugeordnet (darüber hinaus können aus den Behörden (BAGS, BfI, BSJB) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Arbeitszeitanteilen und auf Zeit zur Mitar-

beit freigestellt werden); ihre Mittel für Öffentlichkeitsarbeit auf vorübergehend ca. 0,5 Euro pro Einwohner nichtdeutscher Staatsangehörigkeit erhöht (= rd. 135.000,- Euro pro Jahr. Das ist etwa der Betrag für Öffentlichkeitsarbeit, der dem Ausländerbeauftragten der Stadt Mannheim mit 65.000 Personen nichtdeutscher Wohnbevölkerung zur Verfügung steht) und ihr die Verfügung über einen Innovationsfonds in Höhe von ca. 250.000,- Euro eingeräumt, mit dem innovatorische Ansätze von Behörden und anderen Stellen initiiert und im Wege einer Projektförderung auf Zeit unterstützt werden können.

3. Einbindung in die Exekutive

Langfristig können im Rahmen des erarbeiteten Integrationskonzeptes von der Ausländerbeauftragten bzw. der o.a. Leitstelle auch exekutive Aufgaben wahrgenommen werden, da mit einem umfassend wirkenden Integrationskonzept ein gesellschaftlicher „Normalzustand“ angestrebt wird, dem eine auf Dauer regelhafte Behördenstruktur entsprechen sollte

4.2 Demokratiedefizite in der Demokratie

Für die meisten Migrantinnen und Migranten, das haben unsere Befragungen deutlich gezeigt, ist die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ein politisches Gut, das sie besonders hoch einschätzen, gerade auch, weil viele von ihnen Flüchtlinge sind oder aus politischen Systemen kommen, in denen Freiheit, Minderheitenrechte und Schutz vor staatlichen Übergriffen nicht immer gewährleistet waren und sind. Auch die deutsche Bevölkerung ist in der Regel überzeugt vom demokratischen System und seinen Leistungen für eine von Vielfalt geprägte Gesellschaft. Gerade auch die Kritiker der Flüchtlings- und Integrationspolitik verweisen auf den Anspruch der Demokratie, Minderheiten zu schützen und offen für Einwanderung und Meinungsvielfalt zu sein. So ist es von erheblicher Bedeutung für die Stadt Hamburg, ob und wie es gelingen kann, möglichst große Teile der Bevölkerung an den politischen Prozessen zu beteiligen und nicht Menschen zum Beispiel aufgrund ihrer anderen Staatsangehörigkeit auszugrenzen. Denn die Stärke einer stabilen Demokratie liegt in

den Möglichkeiten der Inklusion und Partizipation.

4.2.1 Verfassungspolitische Mängel

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 hat sich aus integrationspolitischer Sicht in der Vergangenheit außerordentlich bewährt. In ihm wurden fundamentale Menschenrechte als unmittelbar geltendes, subjektives öffentliches Recht in Deutschland verfassungsrechtlich normiert und positivrechtlich festgeschrieben. Der Geltung der Menschenrechte wurde höchstes innerstaatliches gesetzliches Recht zugebilligt. In den Grundrechtsinhalten deckt sich die bundesdeutsche Verfassung im Kern weitgehend mit der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen. Zu Recht wird das Grundgesetz zu den freiesten Verfassungen der Welt gezählt. Für viele andere demokratische und rechtsstaatliche Verfassungen in der Welt war und ist es Vorbild. Gleichwohl bleibt es hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereiches in einigen Punkten hinter der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen sowie anderer internationaler, europäischer oder bilateraler Übereinkommen, Konventionen und Erklärungen zurück. Dabei geht es um den zentralen Punkt, inwieweit unterschieden wird zwischen Grundrechten, die „alle Menschen oder jedermann“ betreffen, und solchen, die lediglich „allen Deutschen“ zugestanden werden, also die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzen. Auch wenn nicht immer plausibel ist, welche Gründe die Unterscheidung im Einzelnen hat, und europäische oder auf Globalisierung angelegte Politik diese z.T. obsolet gemacht haben, waren sie in der Vergangenheit oft Anlass und Grund für rechtliche Regelungen, die eine Ungleichbehandlung von Einwohnern deutscher und nichtdeutscher Staatsangehörigkeit vorsehen (z.B. Arbeitsgenehmigungsrecht, Familienzusammenführung, freie Wahl des Wohnsitzes bis hin zu einer Vielzahl von Leistungsgesetzen wie z. B. dem Bundeskindergeldgesetz). Diese Unterscheidung nach Nationalität über das gesetzlich Legitimierte und die genannten Bereiche hinaus hat die gesellschaftlichen Verhältnisse erheblich geprägt. Manche Menschen be-

gründen daraus eine politisch und rechtlich gewollte generelle gesellschaftliche Ungleichbehandlung – bis zur Gewaltanwendung aus ausländerfeindlichen Motiven.

Eine Verfassungsänderung scheint aber kaum möglich zu sein. Die zu erwartende Diskussion würde zum jetzigen Zeitpunkt eher zur Polarisierung der Gesellschaft beitragen, als dass sich die dafür notwendige Mehrheit finden ließe. Ein Konsens zwischen den Parteien ist dafür trotz aller Übereinstimmung in der Frage einer als notwendig erachteten gesetzlichen Regelung der Zuwanderung nicht erkennbar. Erfolgversprechender erscheint vielmehr eine Überprüfung der Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsstrukturen, die die Gleichberechtigung aller dauerhaft in der Bundesrepublik lebenden Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit behindern, auf ihre Funktionalität. Dort, wo es notwendig ist, sollten Veränderungen initiiert werden.

Mit dieser Begrenzung des Anspruchs auf Gleichberechtigung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es in den Rechtsordnungen aller Staaten eine völlige Rechtsgleichheit zwischen den Angehörigen des Staates und den Nichtstaatsangehörigen nicht gibt und nicht geben kann, weil ansonsten der Status eines Staatsangehörigen inhaltslos und bedeutungslos wäre. Gleichwohl sind Verbesserungen vonnöten, soll eine Integration in die Gesellschaft in demokratischer Weise erreicht werden. Eine verschlossene, in einigen Bereichen gar fremdenfeindliche Gesellschaft, die nicht auf den Abbau der ungleichen Gewährung von Rechten orientiert ist, schafft wachsendes Konfliktpotenzial, dass den sozialen Frieden gefährden kann. Oder umgekehrt: Rechtsgleichheit vermindert Konflikte und erhöht die Konfliktfähigkeit.

Zuwanderern bietet die Verfassung und das darauf fußende Rechtssystem grundsätzlich genügend Identifikationsmöglichkeiten, dieses Wertesystem als ein eigenes zu akzeptieren und Teil der Wertegemeinschaft zu werden. Der Prozess der Integration im politisch demokratischen Sinne ist allerdings ein zweiseitiger, dergestalt, dass die Verfassung den Zuwanderern einerseits individuellen Schutz gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und dem Staat garantiert (freie Entfaltung der Persönlichkeit, Religionsfreiheit, etc.), sie an-

dererseits aber einbindet in die Aufgabe der Aufrechterhaltung des dort niedergelegten republikanischen Wertesystems.

Nach den bisher veröffentlichten politischen Vorstellungen der großen Parteien zielt die Integration auf die Einbürgerung, also den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Im Zuge des Einbürgerungsverfahrens muss der oder die Einzelne schriftlich erklären, dass sie sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt. Soll dies nicht nur ein Lippenbekenntnis bleiben, muss der vorangegangene Integrationsprozess individuelle Anknüpfungsmöglichkeiten bieten, die entsprechende Identifikationen fördern.

Mit der politischen Umorientierung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Einwanderungsland, welches im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern um die Zuwanderung von Menschen aus anderen Ländern wirbt, wird allerdings die Lücke zwischen einer reformorientierten Politik von Regierungen und Parlamenten und einer in alten Positionen verharrenden Gesellschaft deutlich. Es genügt nicht, nur die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung zu verändern sowie im Rahmen von Integrationskursen von den Einwandernden Integrationsleistungen zu erwarten, auch die Mehrheitsgesellschaft muss sich in ihrem Selbstverständnis in Richtung einer offenen und diskriminierungsfreien Gesellschaft verändern.

Es kommt also im gleichen Maße darauf an, gesellschaftliche Veränderungen herbeizuführen, die die bereits bestehenden Möglichkeiten der politischen und gesellschaftlichen Partizipation insgesamt fördern. Nur auf die Möglichkeit der Einbürgerung als Perspektive für den Erwerb der völligen Gleichberechtigung hinzuweisen, wird der Aufgabe der Integration als umfassendes gesellschaftliches Ziel nicht gerecht. Auf einen „Verfassungspatriotismus“ als Schnittpunkt der Identifikation mit Deutschland und der deutschen Gesellschaft zu verweisen, wie dies von verschiedenen Seiten getan wird, ist aus der Sicht der Deutschen und in Richtung der deutschen Mehrheitsbevölkerung sicher richtig, auch wenn der gemeinte Begriffsinhalt wohl nur bei einer Minderheit von politisch interessierten Bürgerinnen und Bür-

gern bewusst entwickelt wird und ihr politisches Handeln prägt. Von Nichtdeutschen, denen bis zur Einbürgerung keinerlei Mitbestimmungsrechte (abgesehen von den relativ wenigen EU-Bürgern) eingeräumt wurden, ist eine solche Haltung nicht zu erwarten. Für denjenigen, der nicht einmal an Bürgerentscheiden auf Länder- oder kommunaler Ebene teilnehmen darf, allenfalls marginal in Mitwirkungsgremien mitarbeiten kann und somit kaum identitätsbildende Elemente in der oben beschriebenen Art internalisieren kann, wird die Demokratie auf eine „Zuschauerdemokratie“ (Walter Jens) reduziert.

4.2.2 Integration bedingt auch eine Offenheit der Gesellschaft

Der Erfolg des Integrationsprozesses ist also nicht nur von der Intensität und den Bemühungen der Migrantinnen und Migranten abhängig, sondern auch von der Offenheit der Gesellschaft für die notwendigen eigenen Veränderungen. Dies war unter den bisherigen ausländerpolitischen Rahmenbedingungen schwierig, weil sie diesen Teil der Bevölkerung einerseits in die Rolle eines lediglich auf Zeit in Deutschland ansässigen Gastes drängten und andererseits die ausländergesetzlichen Vorstellungen in Anlehnung an das alte Polizeirecht stets von einer Bedrohung ausgingen. Wenn nun allerdings im Zuge der Diskussion um eine Zuwanderungsgesetzgebung im neuen Aufenthaltsgesetz auch ein bundesweit geltendes Integrationsprogramm für (künftige) Einwanderer erarbeitet werden soll, ist dies richtig und angesichts der Fehler in der Vergangenheit auch konsequent. Aber die programmatische Förderung der Integration kann sich nicht nur auf den Teil beschränken, der die Einwandernden angeht (das Erlernen von deutscher Sprache, Politik- und Gesellschaftsstruktur), sondern muss sowohl die bereits seit langer Zeit hier lebenden Migrantinnen und Migranten als auch die Gesamtgesellschaft einbeziehen. Einwanderung wird zukünftig für die Gesellschaft ein dauerhafter und notwendiger Vorgang sein, um bereits jetzt erkennbare Brüche zu mildern. Es gilt also, für eine verstärkte Akzeptanz der Einwanderung auf Seiten der Mehrheitsbevölkerung zu werben.

Dies ist nicht im Aufenthaltsgesetz zu regeln. Deshalb sollten die Bundesländer in den anstehenden Verhandlungen zur Kostendeckung der vorgesehenen Integrationskurse auch finanzielle Ansprüche auf eine Unterstützung aus dem Bundeshaushalt anmelden, um die Arbeit z.B. der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung oder anderer Erwachsenenbildungsträger verstärken zu können.

Hinzu kommt, dass ein wesentlicher Teil der Eindrücke, die Einwanderer von deutschen Verwaltungsbehörden gewinnen, durch die Behandlung in den Ausländerbehörden und der dort agierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geprägt ist. Angesichts dessen, dass mit dem Zuwanderungsgesetz auch beabsichtigt ist, einen „Klimawandel“ zu erzeugen, kann dieser sich nicht nur auf die gesellschaftspolitische Diskussion im Allgemeinen und auf die erforderlichen Integrationsleistungen der Migranten im Besonderen beziehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden sind - anders als bei der Einführung des Ausländergesetzes 1991 – rechtzeitig und umfassend zu qualifizieren. Zudem müssen die das Gesetz begleitenden Verwaltungsvorschriften zeitgleich mit dem In-Kraft-Treten des neuen Rechts vorliegen.

4.2.3 Einstellungen von Migrantinnen und Migranten

In mehreren wissenschaftlichen Untersuchungen (z.B. Diehl/Urban 1998) wird Migrantinnen und Migranten bisher ein deutlich geringeres Interesse als Deutschen bescheinigt, sich in politische Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse einbinden zu lassen bzw. sich dafür zu interessieren, und zwar über alle Nationalitäten hinweg, also auch EU-Staatsangehörige. Die entsprechenden Fragen nach dem politischen Interesse differenzieren allerdings nicht zwischen dem Herkunftsland und Deutschland. Es konnte daher nicht geklärt werden, ob in den Antworten vor allem eine mangelnde Identifikation mit der Politik in Deutschland zum Ausdruck kommt, auch wenn die Autoren dies aufgrund bestimmter Teilergebnisse für plausibel halten. Das vielen Migrantinnen und Migranten zugeschriebene politische Desinteresse und

ihre geringe Präferenz für bestimmte Parteien ist aber nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass eine politische Partizipation in Form von Wahlen oftmals weder im Herkunftsland noch in Deutschland möglich ist. Es dürfte also weitgehend ein durch rechtlichen Ausschluss verursachtes Verhalten sein. Allein durch das Einräumen des aktiven und passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene für EU-Staatsangehörige ist eine grundlegende und schnelle Änderung der Situation nicht erfolgt, obwohl nur etwa 20% der Wahlberechtigten bei der Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft 1997 und zum Europaparlament von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben. Dies ist deutlich mehr als die erzwungenen null Prozent der Drittstaatsangehörigen.

Aus der zur politischen und gesellschaftlichen Partizipation durchgeführten repräsentativen Umfrage⁶ unter allen Eingebürgerten des Jahres 2000 in Hamburg können die o.a. Aussagen allerdings nicht bestätigt werden. Im Sommer 2001 hatten 80%, also deutlich mehr als bei der alteingesessenen deutschen Wahlbevölkerung, die Absicht, sich an den Hamburger Bürgerschaftswahlen zu beteiligen. Die Entscheidung, für welche Partei man stimmen wolle, stand bei 79 % der Befragten bereits fest. Lediglich 19% waren zwei Monate vor der Wahl noch unentschlossen oder gaben eine ungültige Antwort. Über 56% gaben an, dass sie sich sehr stark oder stark für politische Themen in Deutschland interessierten. Sie unterschieden sich in der Wahl der Wichtigkeit von gesellschaftlichen Themen nicht von der übrigen Bevölkerung.

4.2.4 Institutionelle Teilhabe

Auch wenn rechtliche Möglichkeiten zur politischen Beteiligung bestehen, sind Migrantinnen und Migranten in aller Regel nicht im Blickpunkt der Handelnden. Am leichtesten ist dies stellvertretend bei den Parteien nachzuweisen. Da die Mitgliedschaft dort nicht die deutsche Staatsange-

⁶ Durchgeführt vom „Projekt Integration“ bei ca. 6.100 Personen über 16 Jahren. Eine erste Auswertung ist erhältlich unter www.hamburg/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/aktuelles/pressemit.htm.

hörigkeit voraussetzt, könnten sie sich für Ausländerinnen und Ausländer öffnen, sie als sachkundige Bürgerinnen und Bürger in kommunalpolitische Ämter berufen oder in öffentlich-rechtliche Vertretungsstrukturen entsenden. Darüber hinaus könnten sie auch Migrantinnen und Migranten, die durch Einbürgerung Deutsche geworden sind, als Mandatsträger für Bürgerschaft und Bezirksparlamente benennen. Das Potenzial wird aber bei weitem nicht ausgeschöpft: Rund 2% der Mitglieder der Parteien in Hamburg sind Nichtdeutsche, ebenso groß ist der Anteil der Personen, die als Eingebürgerte oder EU-Angehörige Mandatsträger in der Bürgerschaft, in den Bezirksparlamenten und in den Ortsausschüssen sind. Insgesamt sind es weniger als fünf Prozent aller in Parteien und Parlamenten mitarbeitenden Personen, die als Nichtdeutsche oder als nunmehr eingebürgerte Deutsche Migrationserfahrungen mitbringen.⁷

Dabei ist das Wählerpotenzial nach dem In-Kraft-Treten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts erheblich. Allein innerhalb der Legislaturperiode 1997 bis 2001 wurden insgesamt etwa 38.000 Ausländerinnen und Ausländer einschließlich der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler eingebürgert. 17.200 von ihnen waren zur Bürgerschaftswahl im September 2001 wahlberechtigt. Diese Zahl wird zukünftig steigen, da die Zahl der Einbürgerungen zunimmt. Diese Neuwähler gezielt anzusprechen, aufzuklären und zu umwerben, ist bisher weitgehend ausgeblieben.

Auch in der traditionellen deutschen Vereinslandschaft (außerhalb von Sportvereinen) sind Ausländerinnen und Ausländer weitgehend unterrepräsentiert.

Die im Zusammenhang mit der Integration von Zuwandernden strittige Frage der politischen Rolle von Migrantenselbstorganisationen wird in der Politik einerseits dahin gehend beantwortet, dass eine starke Selbstorganisation und selbstbewusste ethnische Identität eine der Vor-

aussetzungen für eine erfolgreiche Integration darstelle. Andererseits wird davor gewarnt, dass man damit die Gefahr der Bildung von Parallelgesellschaften und Segregationsbestrebungen fördere. Geht es um die Gesamtgesellschaft, wird allerdings bürgerschaftliches Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen als eine Voraussetzung für eine gut funktionierende Demokratie gesehen. Dieses Verhalten ist Ausdruck einer Grundeinstellung auf Seiten der deutschen Mehrheit, die aus der bisherigen politischen Linie aller Bundesregierungen erwachsen ist, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und deshalb Menschen anderer als der deutschen Staatsangehörigkeit nicht als dauerhafter Bestandteil der Gesellschaft anzusehen seien. Neuere Untersuchungen weisen aber demgegenüber nach, dass die angesprochenen Befürchtungen sehr stark von der staatlichen Integrationspolitik abhängen (Koopmanns 2001).

Die dynamische Diskussion um die Entwicklung einer Einwanderungs- und Integrationskonzeption, die von allen im Bundestag vertretenen Parteien im Grundsatz mitgetragen wird, erfährt derzeit noch keinen parallelen Diskussionsprozess in der Gesellschaft, so dass zu befürchten ist, dass die Kluft zwischen Einsicht und Handlungen auf Ebene der Politik und einer verharrenden Haltung auf Ebene der Gesellschaft nicht - wie notwendig - geringer wird, sondern Konflikte hervorrufen kann. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern mit einer deutlich geringeren Akzeptanz der Mehrheit nichtdeutscher Bevölkerungsgruppen gegenüber der Zuwanderung und der damit einhergehenden Aktivierung rassistischer, rechtsextremer Gruppierungen mag ein Beispiel für diese Problematik sein. Solange auf den Meldeämtern oder bei persönlichen Begegnungen zwischen alteingesessener deutscher Bevölkerung und Nichtdeutschen stets die Standardfragen „Woher kommen Sie? Wann wollen Sie zurückkehren?“ gestellt werden, gibt es kein unverkrampftes Miteinander; solange der hohe „Ausländeranteil“ von Schulen oder Stadtteilen beklagt wird, gibt es keine Akzeptanz von unterschiedlicher Herkunft und Sprache.

⁷ Befragung der Fraktionen, parlamentarischen Gruppen und Parteien vom November 2000 bis März 2001 durch das „Projekt Integration“. Vgl. Redetext Thorsten Klinger, 1. Forum der Ausländerbeauftragten im Internet unter www.hamburg/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration.

4.3 Kommunales Wahlrecht als Chance einer politischen Integration

Begreift sich Deutschland aber künftig als Einwanderungsland, ist es politisch gehalten, die auf Dauer aus dem Ausland nach Deutschland kommenden Menschen unverzüglich in die Verantwortung für das Gemeinwesen einzubinden, und zwar auch politisch. Politische Partizipation kann dort unmittelbar ansetzen, wo das Lebensumfeld der Migrantenbevölkerung liegt, wo die ersten Kontakte mit Nachbarn und weiteren Einwohnern in der Kommune ganz entscheidend das Klima prägen. Entscheidend ist, dass das Verständnis von Integration nicht nur als einseitige Leistung der Eingewanderten gesehen wird, sondern auch, dass es von der Aufnahmebereitschaft und Akzeptanz einer pluralistisch fundamentierten Mehrheitsgesellschaft geprägt ist. Das kommunale Wahlrecht, das EU-Staatsangehörigen zugestanden wird, kann dauerhaft hier lebenden Drittstaatsangehörigen nicht verwehrt bleiben. Die politische Mündigkeit ist nicht abhängig von der Staatsangehörigkeit, wenn der Aufenthalt beider Gruppen grundsätzlich auf dasselbe gemeinsame Ziel gerichtet ist: trotz aller individuellen Unterschiedlichkeit Teil eines gemeinsamen Ganzen zu werden.

Dies ist auch der leitende Gedanke der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 20.11.2000 „Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“, wenn darin von der Zielsetzung gesprochen wird, den „Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufhalten, durch eine Integrationspolitik (...) vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen“. So weist auch die Zuwanderungskommission in ihrem Bericht darauf hin, dass der Schlüssel zum Erfolg in kleinen Maßnahmen auf der untersten Ebene läge, bei denen alle beteiligten Akteure – Regional- und Kommunalbehörden und deren politische Führung – partnerschaftlich zusammenarbeiten würden. Welchen Sinn hat es also, unter den Gesichtspunkten der Förderung der Integration durch politische Partizipation hinsichtlich der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu differenzieren und eine kleine Gruppe, die der EU-Staatsangehörigen (weniger als ein Fünftel der ausländischen Bevölkerung), mit Vor-

zugsrechten auszustatten, anderen die Politikfähigkeit abzusprechen und sie somit aus der politischen Verantwortungsgemeinschaft in den Kommunen auszuschließen?

Zu hinterfragen ist auch ein neues, sich mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht entwickelndes Problem: Ausländische Eltern bekommen unter gewissen Aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen deutsche Kinder. Auch solche Kinder, die bereits geboren, aber unter zehn Jahre alt sind, konnten ihnen bis Ende 2000 gleichgestellt werden. Sie sind als Kinder Deutsche und behalten bis spätestens zum 23. Lebensjahr auch noch ihre von der Staatsangehörigkeit der Eltern abgeleitete Staatsangehörigkeit. Da in vielen Bundesländern das aktive Wahlrecht zu den Kommunalwahlen ab einem Alter von 16 Jahren eingeräumt wird, mit 18 Jahren ohnehin das uneingeschränkte aktive Wahlrecht zu allen Parlamenten besteht, werden diese Jugendlichen also innerhalb eines Altersabschnitts zwischen 16 und 23 Jahren bei einer unterstellten Legislaturperiode von vier Jahren in aller Regel an sechs Wahlen teilnehmen dürfen, und zwar auch an mindestens fünf Wahlen mit dem passiven Wahlrecht. Es darf aus gutem Grund angenommen werden, dass damit eine geistige Auseinandersetzung mit den Parteien, ihren Programmen und der gesellschaftlichen Situation des Gemeinwesens einhergeht, die ungleich stärker verläuft, als bei einer rechtlich bedingten Nichtteilnahme an allen aktiven Wahlmöglichkeiten. Diesen Jugendlichen wird also von Rechts wegen die Politikfähigkeit zuerkannt (und wieder aberkannt, wenn sie aus bestimmten Gründen die zweite Staatsangehörigkeit behalten wollen), ihren Eltern aber nicht einmal auf kommunaler Ebene! Völlig ungelöst ist die Frage, was passiert, wenn ein gewählter Mandatsträger mit 23 Jahren für seine „Herkunftsstaatsangehörigkeit“ optiert.

Konsequent und folgerichtig wäre es, im Zuge der politischen Diskussion über das neue Zuwanderungsgesetz auch eine Änderung des Artikels 28 (1) des Grundgesetzes zu diskutieren. Die Einräumung des kommunalen Wahlrechtes für langfristig in der Bundesrepublik ansässige Nichtdeutsche fördert die Integration, die Einbindung in die politische Gestaltung des unmittelba-

ren Umfeldes, die Identifikation und letztlich insgesamt auch den Willen zur Inanspruchnahme aller Rechte. Dass das Wohlbefinden und die Einbettung in ein nachbarschaftliches Gefüge in einem funktionierenden, auf Ausgleich und Beteiligung bedachtes Gemeinwesen ganz wesentliche positive Wirkungen auf die Bereitschaft zur Einbürgerung hat, ist weitgehend unbestritten. Beispielsweise zeigt auch die jüngste Befragung über Einbürgerungsabsichten von Ausländern in Bremen, Hamburg und Niedersachsen, dass die Möglichkeit der Wahrnehmung politischer Rechte einer der Hauptgründe für die Einbürgerung waren (Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 2001).

4.4 Politische Beteiligung auch unterhalb des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechts ausbauen

Neben der Einräumung von Wahlrechten ist das gesellschaftliche Bewusstsein dafür herbeizuführen, innerhalb der bisherigen Partizipationsmöglichkeiten, z. B. auf der Ebene der Beiräte, Verwaltungsräte, etc. auch die Beteiligung von Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen zu fördern. Bisher ist eine Vertretung bzw. Beteiligung von Migrantinnen und Migranten bisher eher vom (seltenen) Zufall geprägt, als von einer gezielten Politik. Wohl sind innerhalb öffentlich-rechtlicher Organisationen in aller Regel gesellschaftliche Gruppen genannt, die Vertreter in die Gremien entsenden, z.B. die großen Gewerkschaftsverbände, Kirchen und gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände, wie Handels- und Handwerkskammer und Arbeitgeberverbände. Ihnen gemeinsam ist, dass sie mit ihren Mitgliedern eine als wichtig erachtete gesellschaftliche Gruppe repräsentieren. Dies ist - zumindest vom Organisationsgrad und ihrer Form her - in der Regel bei Migrantengruppen nicht so. Sie sind z.B. in Hamburg nicht in einem landesweiten Dachverband oder Landesausländerbeirat vereint, so dass es auf den ersten Blick schwierig erscheint, diese gesellschaftliche Gruppe zu definieren, um ihre Ansichten, Meinungen und Unterstützungsmöglichkeiten einbinden zu können.

Aber selbst dort, wo bisher schon Möglichkeiten bestehen, z.B. „sachkundige

Bürger“ ungeachtet der Staatsangehörigkeit in kommunalen Gremien mit vollem Stimmrecht (§ 23 Abs. 1 BezVG) oder mit beratender Stimme (§ 23 Abs. 3 BezVG) über eine Berufung mitarbeiten zu lassen, werden von deutscher Seite diese Möglichkeiten nicht genutzt, meist mit dem Hinweis, die Migrantinnen und Migranten seien in den Parteien wenig vertreten, man kenne sie nicht oder sie würden sich für Politik nicht interessieren (vgl. 4.2.4). So gibt es z.B. in Hamburg in den Bezirksparlamenten sowie in den Orts- oder Kerngebietsausschüssen, in denen sachkundige Bürgerinnen und Bürger unabhängig von der Nationalität auf Berufung mitarbeiten können, weniger als 2% Migrantinnen und Migranten, die zur Mitarbeit berufen wurden.

Als beispielhaft für diese Problematik soll die Besetzung des Rundfunkrates des NDR herangezogen werden. Im „Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk“ vom 31.8.1991 wird in § 16 ausgeführt, dass „dem Rundfunkrat und dem Verwaltungsrat nur angehören darf, wer zu den Landesparlamenten wählbar ist und im Sendegebiet wohnt. Das von der Arbeitsgemeinschaft kommunale Ausländervertretungen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 15 entsandte Mitglied darf ein Ausländer oder Ausländerin sein“. In § 17 werden die 58 zur Verfügung stehenden Sitze auf die verschiedenen unterschiedlichen Parlamentsfraktionen der beteiligten Länderparlamente sowie auf einzelne gesellschaftliche Gruppen, in der Regel Verbände oder Interessenvertretungen verteilt. Danach sind z.B. die großen Religionsgemeinschaften einschließlich der jüdischen (jedoch ausschließlich der muslimischen), die Gewerkschaftsverbände, die Arbeitgeberverbände, der Bauernverband, Landesfrauenräte, Haus- und Grundeigentümerverbände, Verbraucherberatung, Reichsbund, Robin Wood, BUND, Landesnaturschutzbund, Landessenorenbeirat, Verband Deutscher Schriftsteller, Aktion Sühnezeichen, Arbeitsgemeinschaft kommunale Ausländervertretungen Niedersachsen, etc. vertretungsberechtigt. Mit Ausnahme der letztgenannten Institution darf keine der aufgeführten Organisationen Vertreterinnen oder Vertreter entsenden, die eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit haben; auch EU-Staatsangehörige sind ausgeschlossen!

Mit anderen Worten: Ein ausländisches Mitglied des DGB, des Reichbundes e.V., des Landesseniorenbeirats, etc. darf von den Institutionen aufgrund des Ausschlusses nach § 16 des angeführten Gesetzes nicht entsandt werden. Dies ist ein klarer Eingriff in die Organisationsfreiheit der Vereine, Verbände und Institutionen, der durch verfassungsrechtliche Vorgaben nicht begründet ist und eher den Tatbestand einer Diskriminierung erfüllt, als dass hier nach sachgerechten Merkmalen eine triftige Unterscheidung hinsichtlich der Vertretungsrechte vorgenommen wurde. Übliche gesellschaftliche und soziale Merkmale hinsichtlich der im Rundfunkrat agierenden Personen dürfen hingegen mehrfach und gehäuft auftreten, wie z.B. die Gruppe der Beamten, Rentner, Lehrer, Selbständigen, etc. Erfreulicherweise wurde sogar an eine Frauenquote für die vertretungsberechtigten Institutionen gedacht, nur nicht daran, die gesellschaftliche Zusammensetzung mit zurzeit 16% Ausländerinnen und Ausländern in der Bevölkerung in Hamburg widerzuspiegeln. Selbst wenn die Vertretungsrechte an das passive Wahlrecht auf Landesebene gebunden sein sollte (was nicht einzusehen wäre), hätten beispielsweise auch aus Hamburg und/oder Mecklenburg Migrantenorganisationen wie die aus Niedersachsen beteiligt werden können, wenn dies politisch gewollt oder bedacht worden wäre.

Was hat die Ungleichbehandlung für ein Ziel, wenn z.B. ausländischen Versicherten als Mitglieder der Solidargemeinschaft bei den Sozialwahlen zu den Selbstverwaltungsorganen der Körperschaften öffentlichen Rechts das aktive und selbst das passive Wahlrecht zuerkannt wird, ihnen aber als Mitglied, z.B. einer Gewerkschaft in gleichen Aufgabenfeldern keine Vertretungsrechte zuerkannt werden? Im Übrigen ist der Ausschluss von Unionsstaatsangehörigen und Migrantinnen und Migranten aus den Staaten, die der EU assoziiert sind, aus den institutionellen Vertretungsrechten und der darauf folgenden Mitwirkung im Rundfunkrat mit dem Unionsrecht nicht vereinbar.

4.5 Anerkennung des Unterschiedlichen: Förderung und Anerkennung von islamischen Religionsgemeinschaften

Im Zuge der Ermittlungen über die Täter und Urheber der schrecklichen Terrorattentate in den Vereinigten Staaten und die daran anschließende Diskussion um eine Verbesserung der inneren Sicherheit in Deutschland sind Menschen islamischer Glaubenszugehörigkeit, deren Vereine und Organisationen in den Vordergrund von öffentlichen Betrachtungen gerückt. Auf Vorschlag der Bundesregierung haben das Parlament und der Bundesrat beispielsweise beschlossen, u.a. das Religionsprivileg im Vereinsrecht zu streichen. So können nunmehr Vereine, die als Vereinszweck die Ausübung einer Religion angeben, sich aber extremistisch betätigen, sich nicht länger mit dem Hinweis auf die Religionsfreiheit einem Verbot entziehen, sondern aufgelöst werden. Ob dies in Hamburg Auswirkungen haben wird, bleibt abzuwarten, weil sich die Vereine, die eine Moschee und einen „Religionsbetrieb“ unterhalten, häufig als Förder- oder Kulturvereine gegründet haben und von dem Religionsprivileg schon in der Vergangenheit keinen Gebrauch machen konnten. Im Übrigen ist bisher kein Fall bekannt, wo es in Hamburg zu einem Konflikt wegen des Religionsprivilegs kam. In der Diskussion ist aber auch sichtbar geworden, wie undifferenziert das Wissen über den Islam und seine Institutionen ist. Dies liegt nicht nur an einer ignoranten Haltung der Mehrheit den Muslimen gegenüber, sondern auch daran, dass der Aufbau der Vereine und ihre Einbindung in Organisationen über Hamburg hinaus wenig transparent ist. Es wird in Zukunft herausgearbeitet werden müssen, was eigentlich mit „islamisch-fundamentalistischen“ Ausrichtung eines Vereins gemeint ist, um nicht die Gesamtheit der Muslime als extremistisch und potenziell sicherheitsgefährdend zu brandmarken. Manches von dem, was als Sicherheitsmaßnahmen gegen Extremisten in die Diskussion gebracht wird, ist weder vernünftig noch rechtlich durchsetzbar, gleichwohl wird aber durch die permanente Diskussion eine Erwartungshaltung bei der deutschen nichtmuslimischen Bevölkerung aufgebaut, die nicht einlösbar ist und im Zusammenleben irreparable Schäden ver-

ursacht. So gehören Überlegungen wie z.B. eine „Ausweisung auf Verdacht“ mit dem Hinweis versehen, dass diese unter dem Vorbehalt von Art. 19 (4) des Grundgesetzes (Rechtswegegarantie) steht, die von Ausweisung bedrohten Person also dagegen klagen kann, und Menschen deutscher Staatsangehörigkeit überhaupt nicht ausgewiesen werden können. Beim Kampf gegen Terrorismus handelt es sich nicht um ein in erster Linie ausländerpolitisches Problem.

Ungeachtet dieser differenzierteren Betrachtungen ist das bisherige, überwiegend gut nachbarschaftliche Zusammenleben zwischen Menschen islamischer Glaubenszugehörigkeit und der christlich oder religiös in großen Teilen indifferenten Mehrheitsbevölkerung erheblich erschüttert worden. Dass Muslime in der Gesellschaft und in der Politik als etwas Fremdes angesehen werden, liegt einerseits darin begründet, dass wenig Kenntnis über den Islam in Deutschland, seine Organisationen und die handelnden Personen mit ihrem je unterschiedlichen kulturellen Hintergrund besteht. Das Bild wird vielmehr bestimmt durch die Medienberichterstattung und die öffentliche Diskussion über Konflikte im Ausland, die in Zusammenhang mit islamisch-fundamentalistischen Gruppen, Regierungen oder Staaten stehen. Insgesamt führt dies zu einer angstbesetzten Betrachtung und zu Abwehrreaktionen. Andererseits wird unterstellt, Muslime seien ausschließlich Ausländer, was ihre Religion ebenso marginalisiert wie diese Bevölkerungsgruppe, und völlig vernachlässigt, dass der Islam in Deutschland – auch in Hamburg – eine lange Tradition hat und eine Vielzahl der Muslime deutsche Staatsbürger sind; somit ist eine ausschließlich ausländerpolitische Betrachtungsweise nicht nur falsch, sondern auch kontraproduktiv. Allerdings haben die Muslime durch Betonung ihrer politischen und religiösen Bindungen an die Herkunftsländer, insbesondere an die Türkei und den Iran, zu dieser Sicht beigetragen. Und schließlich haben gerade diese Länder alles in ihrer Macht stehende getan, um diese Bindungen zu erhalten um der Erhaltung ihres Einflusses willen. Jedenfalls sind die Bemühungen der muslimischen Vereine um Information, Aufklärung, Transparenz und partnerschaftliches Ver-

halten aller Religionen in einer demokratischen Gesellschaft weitgehend unbeachtet geblieben, auch wenn es zutrifft, dass diese Bemühungen eher unterentwickelt sind.

Festzustellen ist für die gegenwärtige Lage, dass Muslime und die islamischen Religionsgemeinschaften wie andere Religionen auch (Judaismus, Buddhismus, etc.) aus Deutschland nicht mehr wegzudenken sind. Es gilt dies staatlicherseits wie auch von der Gesamtgesellschaft zu akzeptieren. Dies vorausgesetzt, kann eine Integration im Sinne einer gleichberechtigten Stellung des Einzelnen wie der Religionsgemeinschaft im demokratischen Verfassungsstaat nur dann gelingen, wenn gleichzeitig auf mehreren Ebenen die bisherigen Blockaden aufgelöst werden und ein Weg des gesellschaftlichen, nicht nur interreligiösen Dialogs mit dem Ziel einer Förderung und Unterstützung eingeschlagen wird. Transparenz und Offenheit sind die Gegenleistungen, die die Gemeinschaften erbringen müssen.

Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg ist die Etablierung einer qualitativ hochwertigen religiösen Bildung. Es ist integrationspolitisch nicht gut, wenn die islamischen Religionsgemeinschaften bisher fast ausschließlich darauf angewiesen sind, nach den Vorschriften des Ausländer- und Arbeitsgenehmigungsrechts ihre Seelsorger aus dem Herkunftsstaat zu „importieren“. Ungeachtet der theologischen Ausbildung dieser Imame können sie den Ansprüchen der umfassenden seelsorgerischen Aufgaben in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland nicht gerecht werden, da die Einbettung des Islams in die hiesige Gesellschaft sowie der Stellenwert der Religion anders ist als in einem sich als ausdrücklich „islamisch“ begreifenden Land. Dies wird auch von den islamischen Gemeinschaften beklagt. Die Seelsorger sollten – nicht nur aus integrationspolitischer Sicht – so umfassend qualifiziert sein, dass sie neben der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit in Deutsch auch die hiesigen politischen und gesellschaftlichen Strukturen so gut kennen, dass sie in familiären und Generationskonflikten in den Einwandererfamilien angemessen vermitteln und beraten können. Aus diesen Gründen ist es an der Zeit, den in Deutschland ansässigen Muslimen die Möglichkeit zu geben, eine islamisch theologische

Hochschulausbildung in Deutschland durchlaufen zu können. Die immer größer werdende Nachfrage in den Moscheen könnte dann mit qualifiziertem Personal bedient werden. Es ist also die Einrichtung einer Professur für islamische Theologie mit entsprechender Ausstattung an der Universität Hamburg, die sich aus vielfältigen Gründen dafür anbietet, dringend nötig. Auch innerhalb der Universität Hamburg wird gesehen, dass in Forschung und Lehre ein Innovationspotenzial entfaltet werden kann, das gesellschaftspolitisch von großer Wichtigkeit ist. Die Notwendigkeit einer wissenschaftlich ausgewiesenen islamischen Theologie im westlich-europäischen Kontext, die eine dialogorientierte Zielrichtung verfolgt, leitet sich sowohl aus der Notwendigkeit einer angemessenen gesellschaftlich-politischen Partizipation von Muslimen in westeuropäischen Ländern als auch aus dem Bedarf an authentischer wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Islam und seinen verschiedenen Strömungen ab. Auch aufgrund der erforderlichen Innovationen in der Lehrerbildung ist zu erwarten, dass an verschiedenen deutschen Hochschulen Professuren für islamische Theologie geschaffen werden. Hamburg könnte hier vorangehen, was nicht ausschließt, dass an anderen Universitäten weitere Professuren eingerichtet werden. Dies würde angesichts der verschiedenen Rechtsschulen des Islams lediglich die Vielfältigkeit der Religion widerspiegeln und hilft, einen transparenten Wettbewerb in Forschung und Lehre zu fördern.

Parallel dazu könnten Politik und Verwaltung in einen Dialog mit den Religionsvereinen mit dem Ziel eintreten, deren Organisationsentwicklung so zu fördern, dass mittelfristig der verfassungsmäßige Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts angestrebt werden kann. Die bisher in verschiedenen Bundesländern gestellten Anträge von Vereinen oder Verbänden „schmoren“ zum Teil in den Verwaltungen und in den Rechtsmittelinstanzen oder wurden bereits abgelehnt, weil die Maßstäbe des Kirchenrechts angewendet wurden. Es ist darüber hinaus zu prüfen, ob Artikel 140 des Grundgesetzes (Fortgeltung der Artikel 136f. aus der Weimarer Reichsverfassung) und die daraus bisher entwickelte oberste Rechtssprechung der derzeitigen

Entwicklung und den heutigen Bedürfnissen noch angemessen sind oder verändert werden müssen. Durch eine entsprechende Verfassungsänderung könnte für die islamischen Religionsgesellschaften die Öffnung zur Gesamtgesellschaft, Transparenz und Öffentlichkeit geschaffen werden, was sie gleichzeitig der gesellschaftlichen Kontrolle unterwirft, aber auch Möglichkeiten der Partizipation bietet, wie sie die christlichen Kirchen haben. Im Übrigen kann ein Dialog nur gelingen, wenn alle Seiten bereit sind, sich einander zu akzeptieren sowie – was in diesem Zusammenhang wichtig ist – auch die Bereitschaft zur Änderung der jeweiligen eigenen Position vorhanden ist und eine politische Einflussnahme seitens der Herkunftsländer ausgeschlossen wird.

Ziel des Dialogs sollte es auch sein, die hiesige verfassungsmäßige Trennung zwischen Religion im Sinne einer individuellen Religionsfreiheit und dem Staats- und Gesellschaftsaufbau zu festigen sowie eine Öffnung, Transparenz und eine inhaltliche Positionierung des Islams im westeuropäischen Werte- und Gesellschaftskontext durch den Aufbau eigener Organisationen zu fördern. Die Berichte der Verfassungsschutzämter der Länder weisen regelmäßig darauf hin, dass manche in Deutschland tätige muslimische Organisationen aufgrund ihrer Haltung zu Konflikten oder dem politischen Handeln ihrer Repräsentanten in den jeweiligen Herkunftsländern wie auch hier Anlass zu Zweifeln geben, ob sie in Deutschland verfassungskonform agieren.

Schließlich ist den Muslimen auch entsprechend den Schulgesetzen der Bundesländer der Weg zu einem islamischen Religionsunterricht zu öffnen, was ihnen mit der Anerkennung als Körperschaft öffentlichen Rechts ohnehin zustehen würde. Diese Lösung scheint in unmittelbarer Zukunft nicht umgesetzt werden zu können. In der Zwischenzeit müssen daher Übergangslösungen geschaffen werden, die möglichst auch längerfristig tragfähig sein können. In Hamburg erscheint das besonders leicht, da der Religionsunterricht an den staatlichen allgemeinbildenden Schulen ohnehin ein interreligiöser und kein ausschließlich konfessionsgebundener christlicher Unterricht ist („Religionsunterricht für alle“). Dies geschieht derzeit in voller Abstimmung und

Unterstützung mit den Repräsentanten der islamischen Gemeinden und könnte als tragfähiges Fundament ausgebaut werden. Allerdings sollten auch dementsprechend Lehrerinnen und Lehrer islamischer Glaubenszugehörigkeit die Möglichkeit bekommen, eine Religionslehrausbildung zu durchlaufen und anschließend unterrichten zu können. Dies ist bisher in Hamburg ausschließlich Angehörigen der evangelisch-lutherischen Kirche erlaubt.

5. Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat

Die Ausländerbeauftragte empfiehlt dem Senat,

- das Zuwanderungsgesetz grundsätzlich zu unterstützen und zu versuchen, in den parlamentarischen Behandlungen weitere Verbesserungen zu erreichen sowie die Kostenbeteiligung des Bundes an den Integrationskursen zu erhöhen;
- die für Hamburg notwendigen finanziellen Mittel rechtzeitig in die Haushalte einzustellen. Erste Mittel sind bereits im Jahre 2002 erforderlich, damit z.B. eine intensive Fortbildung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden frühzeitig vor einem Inkrafttreten eines neuen Aufenthaltsgesetzes geschehen kann;
- die bisher geführte Einbürgerungsoffensive unvermindert fortzusetzen und insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit des Einwohnerzentralamtes in diesem Themenbereich eine Priorität zu setzen sowie zu zeigen, dass Neubürger willkommen sind, indem sie bei repräsentativen Empfängen berücksichtigt werden;
- die bisher in Hamburg zu wenig bekannten Zusammenhänge in Integrationsprozessen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen stärker erforschen zu lassen;
- zur Vorbereitung und einer raschen Umsetzung des zu erwartenden Zuwanderungsgesetzes eine integrationspolitische Gesamtkonzeption in Auftrag zu geben, wobei grundsätzlich mehrere Modelle möglich wären, so u.a.:
Stärkung des Amtes der Ausländerbeauftragten und Anbindung an die Se-

natskanzlei. Sie wird beauftragt, ein umfassendes Integrationskonzept vorzubereiten. Alternativ: Ausbau des Amtes der Ausländerbeauftragten zu einer „Leitstelle für Zuwanderung und Integration“ mit der Aufgabe der Geschäftsführung einer zu berufenen Senatskommission, die dieses Konzept erarbeitet.

Dazu ist die Ausländerbeauftragte personell und finanziell angemessen auszustatten;

- die Landeszentrale für politische Bildung und andere Erwachsenenbildungsträger zu stärken, damit ein größeres Kursangebot für die Erhöhung der Akzeptanz in der Mehrheitsbevölkerung sowie ein Kursangebot für Migrantinnen und Migranten über die demokratische Gesellschaft aufgebaut werden kann;
- bereits vor der zu erarbeitenden Gesamtkonzeption eines Integrationskonzepts die gesellschaftlichen Gruppen, Parteien, Vereine und Verbände aufzufordern, sich stärker für Migrantinnen und Migranten zu öffnen bzw. sie zu ermutigen, stärker in „traditionellen“ Organisationen der Mehrheitsgesellschaft tätig zu werden, damit die Kommunikation über Wertvorstellungen und gesellschaftliche Ziele verbessert werden kann;
- für eine umfassende Stärkung der politischen Partizipation für Migrantinnen und Migranten auf Stadtteil- und Bezirksebene sowie für eine Verfassungsänderung eintreten mit dem Ziel, das kommunale Wahlrecht für längerfristig in Deutschland lebende Migranten einzuräumen,;
- einen offenen Dialog mit den islamischen Religionsgemeinschaften Hamburgs mit dem Ziel aufzunehmen, die Organisationsentwicklung zu fördern. Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob eine parallel zu betreibende Verfassungsänderung der Art.136 f. der fortgeltenden Weimarer Reichsverfassung die stärkere Einbindung der islamischen Religionsgemeinschaften fördern kann;
- dazu möglichst kurzfristig einen Lehrstuhl für Islamische Theologie an der Universität Hamburg für die Ausbildung von Theologen in Norddeutschland ein-

zurichten. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob dies auch mit einer zu gründenden Akademie der Weltreligionen verbunden werden kann, wo neben einer islamischen Theologenausbildung auch die für das Judentum oder den Buddhismus geleistet werden kann. Grundsätzlich empfiehlt die Ausländerbeauftragte dem Senat auf wissenschaftspolitischer Ebene dafür einzutreten, dass neben Hamburg weitere Ausbildungsstätten für islamische Theologen in Deutschland eingerichtet werden.

B. Integrationspolitik im Stadtstaat

Wie im ersten Teil dieses Berichts deutlich gemacht wurde, ist Integrationspolitik eine umfassende, prinzipiell alle Ressorts von Politik und Verwaltung betreffende und herausfordernde Aufgabe. Die Ausländerbeauftragte kann weder sämtliche relevanten Integrationsfaktoren beschreiben, noch vermag sie die Arbeit der Behörden in aller Differenziertheit zu beurteilen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher bewusst auf ausgewählte Aspekte staatlichen Handelns mit zentraler Bedeutung für das Leben von Migrantinnen und Migranten in Hamburg sowie für die gesellschaftliche Integration.

1. Bildung, ein wichtiger Integrationsfaktor

Die Bedeutung von Bildung für Integrationsprozesse ist hoch zu bewerten. Differenziertheit des Denkens, Einblicke in gesellschaftliche Zusammenhänge, berufliche Qualifikation und Demokratiefähigkeit zum Beispiel machen den gebildeten Menschen aus, der zur friedlichen Mitgestaltung des Gemeinwesens in der Lage ist. Kommunikation ist dabei das Mittel der Verständigung und des Aushandels, das als Voraussetzung erworben und ständig gepflegt werden muss. In der Einwanderungsgesellschaft ist dies eine Frage interkultureller Kompetenz für die einzelnen Menschen, aber auch für die Institutionen der öffentlichen Verwaltung, die politischen Gremien und Medien. Sprachliche Verständigung spielt eine wichtige Rolle, sowohl in deutscher Sprache – der Verkehrssprache in

Deutschland – als auch im Englischen – der Weltverkehrssprache – und in den Herkunftssprachen der Migrantinnen und Migranten, die diese in der Kommunikation mit Freunden und Verwandten im Ausland und im Inland brauchen. In der Einwanderungsgesellschaft müssen alle Menschen in der Lage sein, sich in mehrsprachigen Situationen angemessen zu verhalten, sich nicht unwohl darin zu fühlen und die Kommunikation aufrecht zu erhalten. Rassismus und Ressentiments gegenüber Personen oder Gruppen, die als „fremd“ oder „anders“ etikettiert werden, kann durch Bildung entgegengewirkt werden, in Kindertagesstätten, Vorschule und Schule, in der Erwachsenenbildung, der politischen Bildung und in den Medien.

1.1 Monokulturelle Ausrichtung in Kindertageseinrichtungen (Kita) und Schule entwickelt keine Potenziale

In Hamburg sind – wie in der übrigen Bundesrepublik – Kindergarten und Schule vorwiegend monokulturell ausgerichtet und besitzen ein an Einsprachigkeit orientiertes Selbstverständnis. Dies lässt sich historisch mit der Rolle der Schule bei der Herausbildung von Nationalstaaten erklären (Gogolin 1994). Für die Gestaltung von Bildungsprozessen und Bildungsinstitutionen ist es heute aber eine wesentliche Voraussetzung, dass die Gesellschaft im Nationalstaat als heterogen und im Wandel befindlich wahrgenommen wird. Das Aufwachsen in einer Migrationsgesellschaft, d.h. die Sozialisation im Einwanderungsland stellt die Erziehungs- und Bildungsinstitutionen dieser Gesellschaft vor die Anforderung, interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln. Alle Kinder – die „ausländischen Kinder“ ebenso wie die „deutschen Kinder“ – müssen lernen, mit Unterschiedlichkeiten adäquat umzugehen und in pluralen Verhältnissen handlungsfähig zu sein.

In Hamburg hat ca. ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen einen Migrationshintergrund. Seien ihre Eltern oder Großeltern als Arbeitsmigranten nach Hamburg gekommen, seien sie die Kinder von Aussiedlern oder von Flüchtlingen oder seien ihre Eltern gemischt-nationale Ehen eingegangen. In ihren Familien mischen sich die kulturellen Einflüsse, sie haben Beziehungen zu Verwandten in verschiedenen Län-

dern und sie lernen die Sprachen, nicht selten auch die Minderheitensprachen ihrer Herkunftsländer. Wollen Bildungsinstitutionen auf diese Situation adäquat reagieren, so greifen pädagogische Maßnahmen, die nur auf die Eingewöhnung in oder die Anpassung an vermeintlich „Deutsches“ zielen, zu kurz. Vielmehr gilt es, die Engführung der monokulturell und einsprachig ausgerichteten Bildungsansätze zu erweitern und dabei das Verhältnis von partikularen Ansprüchen Einzelner bzw. Minderheiten und verbindlichen Gemeinsamkeiten für alle neu zu bestimmen.

Erziehung und Bildung im Einwanderungsland ist jedoch nicht nur in Hinblick auf Zielsetzung und Inhalte zu überprüfen und neu zu bestimmen, sie ist es auch in Bezug auf die Gewährleistung von Chancengleichheit für Eingewanderte und Einheimische. Die hierzu vorliegenden Daten zeigen allerdings, dass das Bildungssystem dieser Aufgabe bisher nicht ausreichend gerecht geworden ist, auch nicht in Hamburg. Weder gelingt es den vorschulischen Einrichtungen, die allgemeine Sprachfähigkeit der Kinder – unter Einschluss des Deutschen – vor Eintritt in die Schule soweit zu entwickeln, dass keine Basiskenntnisse mehr vermittelt werden müssten, noch erreichen Migrantenkinder ihren Lernpotenzialen angemessen höhere Bildungsabschlüsse, noch sind sie angemessen im System der Berufsausbildung und bei den Berufsabschlüssen repräsentiert. Besonders besorgniserregend an dieser Situation ist es, dass das Niveau der erreichten Bildungsabschlüsse in den letzten Jahren stagniert und der Anteil von Migranteng Jugendlichen in der betrieblichen Ausbildung sogar zurückgeht. Wie kann erreicht werden, dass die Bildungsinstitutionen das leisten, was sie leisten sollten: Die Nutzung der Potenziale von Kindern und Jugendlichen, deren weiterer Aufbau und eine gerechte Verteilung von Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe.

1.1.1 Der Elementarbereich: Kindertageseinrichtungen in Hamburg

In Hamburg besuchen 93% der drei- bis sechsjährigen Kinder vorschulischen Einrichtungen; die deutschen Eltern nutzen

diese Einrichtungen für ihre Kinder im selben Maß wie die nichtdeutschen. Doch sind die Gründe für die Inanspruchnahme durchaus verschieden. Den Eltern der Migrantenkinder ist am wichtigsten die Sprachförderung (82%), aber auch die Gemeinschaftserfahrung (70%), die den deutschen Eltern am wichtigsten ist (90%). Die Erwerbstätigkeit der Migranteltern ist nur bei einem Drittel der Grund dafür, das Kind in eine Betreuungseinrichtung zu geben (vgl. 6. Familienbericht, Bundestagsdrucksache 14/4357, Bonn 2000, S. 160). Es gibt nach unseren Untersuchungen in Hamburg kein Akzeptanzproblem der Einrichtungen durch die Migranteltern; entsprechend gibt es auch keine Notwendigkeit dafür, bei Migranteltern speziell für den Kindergartenbesuch zu werben oder gar eine „Kindergartenpflicht“ zu fordern. Durchschnittlich beträgt in den Betreuungseinrichtungen der Anteil der Migrantenkinder an allen Kindern 20,8%, was genau dem durchschnittlichen Anteil Hamburger nichtdeutscher Kinder der Altersgruppe bis zwölf Jahren entspricht (Nutzung von Kindergärten und Kindertagesstätten durch Migrantenkinder, 2001). Beim Verbandsträger „Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten e.V.“ liegt dieser Anteil mit 33,5% (2001, S. 9) überdurchschnittlich hoch.

Untersuchungen des Deutschen Jugendinstituts (2000) in Kindergärten haben gezeigt, dass dort ein reges „multikulturelles Kinderleben“ existiert. Die Kinder sind es inzwischen gewöhnt, die Feste verschiedener Kulturen und Religionen gemeinsam zu feiern; die Spiel- und Freundschaftsgruppen sind ethnisch gemischt; die Kinder wachsen mehrsprachig auf, das heißt, dass es in Migrantenfamilien selten ist, dass nur eine Sprache gesprochen wird – sei es Deutsch oder eine andere Sprache –, vielmehr sprechen die Kinder häufig mit ihren Eltern in einer anderen Sprache als mit ihren Geschwistern, mischen auch im Familiengespräch die Sprachen oder nutzen sie zu verschiedenen Gelegenheiten unterschiedlich. Die Autorinnen der Studie stellen fest, dass die Kinder interkulturelle Kompetenzen aufbauen, die aus ihrer Perspektive normal sind. Die Frage ist, wie solche Kompetenzen in den Kindertageseinrichtungen aufgegriffen und ausgebaut werden können.

Nach den Ergebnissen unserer Befragung in den Betreuungseinrichtungen der Hansestadt Hamburg sind auf Seiten der Kinder unter Einschluss der deutschen Sprache durchschnittlich mehr als drei verschiedene Sprachen vertreten. Die häufigsten Sprachen sind neben Deutsch Türkisch, Polnisch, Dari und Russisch. Insgesamt wurden 37 Sprachen genannt, die von den Kindern im Betreuungsalltag gesprochen würden (bei 83 befragten Einrichtungen). Dennoch muss konstatiert werden, dass sich die Betreuungseinrichtungen erst langsam auf die Mehrsprachigkeitssituation einstellen. Nur 11% der Angestellten sind selbst nichtdeutscher Muttersprache, könnten also die Kinder der entsprechenden Sprachen darin fördern. Entsprechend sehen nur 12% der befragten Einrichtungen Förderangebote in den Muttersprachen der Kinder außer Deutsch vor. Aber auch das Förderangebot in der deutschen Sprache lässt erheblich zu wünschen übrig: Nur 25% der befragten Einrichtungen machen solche Angebote. Es besteht also ganz deutlich Handlungsbedarf für die inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung der Förderung einer koordinierten Zweisprachigkeit der Kinder. Problematisch ist, dass die vielfältigen sprachlichen Kompetenzen der Kinder nicht einem ausreichenden Spektrum an Sprachen gegenüberstehen, die durch das Personal vertreten werden. Dem Ziel, allen Kindern eine interkulturelle Lebens- und Lernsituation bieten zu können, stehen nach Aussagen des befragten Betreuungspersonals neben den unzureichenden Förderangeboten zur deutschen Sprache und zu den Muttersprachen, die sich am Bedarf und nicht an „Ausländerquoten“ orientieren sollten, hemmend auch die unterrepräsentierte Einstellung von Mitarbeiterinnen mit nicht-deutscher Muttersprache sowie unzureichende Fortbildungsangebote für Erzieherinnen entgegen. Hierfür bestehen aber in Hamburg – anders als in anderen Bundesländern – gute Ausgangsbedingungen mit der „Erzieherinnenausbildung“, bei der in Form einer Weiterbildungsmaßnahme kontinuierlich Einwanderinnen dazu ausgebildet werden, in Kindergärten eine interkulturelle und zweisprachige Erziehung zu entwickeln.

Gute Ansätze zur Entwicklung von tragfähigen Konzepten einer interkulturellen, der mehrsprachigen Lebenswelt von Kindern angemessenen Pädagogik im Elementarbereich bestehen auch bei den Kindertageseinrichtungen, die sich dies zum Programm gemacht haben. Sie sind meist auf Initiative von Eltern entstanden, die selber zweisprachig leben oder dies für ihre Kinder wünschen. Hierzu zählen deutsch-türkische Einrichtungen wie die „Mottenkiste – Koza“ in Altona und die „Türkisch-deutsche Kindertagesstätte“ in Eimsbüttel ebenso wie „Maimouna“, eine mehrsprachige Kindertagesstätte für „schwarze Kinder“, ebenfalls in Altona.

Die „Vereinigung“, der größte städtische Träger von Kindertageseinrichtungen, hat ebenfalls mit der Konzeptentwicklung begonnen. Im Sinne einer Querschnittaufgabe sollen Interkulturalität und Mehrsprachigkeit als Merkmale von Qualitätsentwicklung verfolgt werden.

1.2 Die Schule

In interkultureller Perspektive ist die hamburgische Bildungssituation durch eine besonders große Vielfalt an sprachlicher und nationaler Herkunft der Schülerinnen und Schüler gekennzeichnet. Der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit türkischer Staatsangehörigkeit liegt mit 40% vergleichsweise niedrig, 14% der Schüler stammt aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens; weitere große Gruppen, die typisch für Hamburg sind, wie Iraner, Afghanen und Polen, werden durch die Schulstatistik nicht einzeln erfasst. So bildet die Gruppe der „Sonstigen“, mit 35% die zweitgrößte. Die Kinder aus Aussiedlerfamilien machen etwa 5% der Migrantenschülerschaft aus.

Die meisten der hamburgischen Schülerinnen und Schüler ohne deutschen Pass sind in Hamburg geboren und aufgewachsen. Ihre Bildungssituation und ihre Bildungschancen sind nicht durch den Umstand einer Einwanderung, verbunden mit Schulwechsel, Wechsel der Bezugspersonen und aller Lebensumstände, beeinflusst oder beeinträchtigt worden, sondern sie sind durch die Bedingungen dieser Gesellschaft selbst bestimmt. Die Verantwortung für die Bildungserfolge der Kinder liegt bei

den Eltern, Lehrerinnen und Lehrern und bei denen, die in Verwaltung und Politik tätig sind. Alle einschlägigen Untersuchungen haben nachgewiesen, dass in diese Kinder von Seiten der Eltern hohe Erwartungen gesetzt werden. Sie sollen gute Schulabschlüsse erreichen, nach Möglichkeit mit Abitur und ein Studium soll sich anschließen. Die Eltern schicken die Kinder auch gegen die Empfehlung der Grundschulen auf Gymnasien, wo allerdings viele Kinder anschließend scheitern. Den Erwartungen steht kein entsprechender Schulerfolg gegenüber. Zwar ist im Verlauf der 40jährigen Einwanderung die Quote derjenigen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, erheblich zurückgegangen, sie beträgt aber immer noch ca. 20% und – was alarmierend ist – sie geht nicht weiter zurück (vgl. die Daten und Grafiken im Anhang). Bei Betrachtung der statistischen Daten ist jedoch zu bedenken, dass viele dieser Schülerinnen und Schüler weitere Abschlüsse in den beruflichen Schulen (Berufsvorbereitungsjahr, Berufsfachschule, Wirtschaftsgymnasium) erwerben.

Die hamburgische Schulpolitik gegenüber Minderheitenkindern war lange Zeit vom kompensatorischen Gedanken geprägt. Für die zusätzliche Förderung von Kindern, die aus dem Ausland nach Hamburg kamen, wurden Mittel in Form von Sonderzuweisungen an Lehrerstunden in erheblichem Maße eingesetzt. Im Schuljahr 2000/2001 waren dies insgesamt 605 Stellen, davon 382 für zusätzliche Deutschförderung. Doch mit der Novellierung des hamburgischen Schulgesetzes ist im Jahre 1997 eine Umorientierung erfolgt mit dem Ziel der größtmöglichen Erschließung der Qualifikationspotenziale dieser Kinder und Jugendlichen insbesondere im Hinblick auf ihre sprachliche Bildung. So wurde in § 3 die Förderung der Zweisprachigkeit als Bestandteil des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule festgelegt: „Kinder und Jugendliche, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, sind unter Achtung ihrer ethnischen und kulturellen Identität so zu fördern, dass ihre Zweisprachigkeit sich entwickeln kann und ihnen eine aktive Teilnahme am Unterrichtsgeschehen und am Schulleben ermöglicht wird“. Darüber hinaus wurde in § 5 „Interkulturelle Erziehung“ als eines von mehreren fächerübergreifenden Aufgabengebieten der Schule festge-

legt. Leitgedanke der Formulierung des § 3 ist die ausdrückliche Anerkennung von Zweisprachigkeit als individuelle Kompetenz und gesellschaftliche Ressource. Alle schulischen Maßnahmen sollen dem Ziel verpflichtet sein, die Zweisprachigkeit der Kinder bestmöglich zu fördern. Darunter ist sowohl Deutschunterricht zu verstehen, als auch die Berücksichtigung der sprachlichen Aspekte im Fachunterricht sowie die Vermittlung der Herkunftssprachen der Kinder, die sie in ihren biografischen Zusammenhängen erworben haben und in die Schule mitbringen. Mit der Wahl des Begriffs „Herkunftssprache“ wird behördlicherseits signalisiert, dass es für dieses Bildungsangebot unerheblich ist, wie gut oder wie selbstverständlich ein Kind seine andere Sprache neben Deutsch erworben hat („Muttersprache“). Voraussetzung für die Teilnahme am Unterricht dieser Sprache ist nicht die entsprechende Nationalität, sondern die Bedeutung, die die Sprache im Leben des Kindes besitzt. Die Zielsetzung „Förderung der Zweisprachigkeit“ hat für die Gestaltung der Schule verschiedene Konsequenzen, z.B. die, dass auch der Regelunterricht in den verschiedenen Fächern die Zweisprachigkeit der Schülerinnen und Schüler fördern soll. Die Rahmenpläne zu vier speziellen Bereichen liegen im Entwurf vor: „Deutsch als Zweitsprache“ (in Vorbereitungsmaßnahmen), Deutsch als Zweitsprache (im Regelunterricht) „Herkunftssprachlicher Unterricht“ und „Interkulturelle Erziehung“. Daneben nehmen die Rahmenpläne aller anderen Fächer das Ziel zweisprachiger und interkultureller Erziehung auf. Die konkrete Umsetzung der Rahmenpläne ist schulspezifischen Konzepten überlassen, die Schulen im Rahmen ihrer Programmentwicklung entwickeln, diskutieren und verabschieden sollen.

Die dargestellte Entwicklung ist eingebettet in eine breite Verstärkung des bilingualen Unterrichts auch für Kinder, deren Erstsprache Deutsch ist. Bilinguale Zweige an den Gymnasien mit Fachunterricht in englischer oder französischer Sprache, die Verstärkung des frühen Englischunterrichts in der Grundschule und die Einrichtung von Modellklassen zur zweisprachigen Alphabetisierung (italienisch-deutsch, portugiesisch-deutsch, spanisch-deutsch; geplant: polnisch-deutsch, türkisch-deutsch) sind

Ausdruck einer an Zweisprachigkeit orientierten Schulsprachenpolitik. Wenn auch mit der Sprache nur ein Merkmal kultureller Heterogenität in den Blick genommen wird, wird dennoch nicht länger eine ausschließlich kompensatorische, auf die Reduzierung von Defiziten ausgerichtete Pädagogik („Reparaturpädagogik“) betrieben, sondern eine Querschnittaufgabe für die gesamte Institution Schule formuliert, deren Umsetzung ein langfristiger Prozess ist.

Aus wissenschaftlicher Perspektive wird der Hamburger Ansatz einer Erziehung zur Zweisprachigkeit positiv bewertet. In einer gutachterlichen Stellungnahme zur nationalen und internationalen Spracherwerbsforschung (vgl. Drs. 16 / 2928 „Sprachkompetenz von Grundschülerinnen und Grundschülern“) wird gezeigt, dass alle aktuellen empirischen Untersuchungen darauf hinweisen, dass die Zweisprachigkeit in Deutschland in den unterschiedlichsten Mischungen und Dominanzen in absehbarer Zeit eher verbreiteter als seltener wird und das Bildungswesen sich auf diese Situation einstellen muss. Eine Zweiteilung des Sprachenlernens in muttersprachliches Lernen auf der einen Seite und fremdsprachliches Lernen auf der anderen, wie es traditionell der Organisation des Schulwesens zugrunde liegt, ist ein Relikt des nationalstaatlichen Denkens, das der tatsächlichen Realität der Einwanderungsgesellschaft nicht entspricht. Die Gutachter kommen zu dem Schluss, dass

- eine zeitlich hinreichende und systematische didaktische Einbeziehung der Herkunftssprache als Gegenstand und Medium des Unterrichts zu besseren Schulerfolgen führe;
- eine planlose Herangehensweise an das Lernen der Zweitsprache, d.h. ein Vertrauen auf die quasi natürliche Wirkung des Sprachkontakts, zu negativen Effekten führe;
- eine Kombination von systematischer Förderung der Zweitsprache und der Einbeziehung der Herkunftssprache bei im Übrigen gleichen Bedingungen zu deutlich besseren Ergebnissen gegenüber solchen Programmen, die die Kinder ins Sprachbad der neuen Sprache tauchen (Submersionsprogramme), führe und

- eine isolierte Zweitsprachförderung ohne Anschluss an den übrigen (Fach-) Unterricht wirkungslos bliebe.

Die hamburgische Schulpolitik folgt diesen gutachterlichen Empfehlungen, wenn sie einerseits dafür sorgt, dass die Kinder, die in ihren Familien eine andere Sprache als Deutsch sprechen, schon im Vorschulalter einen relativ stabilen Sockel von Zweisprachigkeit entwickeln können und die Schule auf dieser Zweisprachigkeit aufbaut. Für Kinder, die aus dem Ausland neu nach Hamburg kommen, sind auch weiterhin Eingliederungsmaßnahmen vorzusehen, wie sie zur Zeit als Auffang- und Vorbereitungsklassen bestehen. Die Mehrsprachigkeit der Kinder als Ressource zu betrachten und für alle, auch für die einsprachig deutschen Kinder, als Bereicherung zu sehen und entsprechend aufzugreifen, bedarf allerdings einiger Voraussetzungen: Für die mehrsprachig aufwachsenden Kinder wäre eine Alphabetisierung und weitere Unterrichtung ihrer Herkunftssprachen nötig – und zwar in einer Weise, die auf ihre Zweisprachigkeit Bezug nimmt. Der Unterricht müsste fremdsprachendidaktische Aspekte enthalten und die Beziehung zwischen der Herkunftssprache und dem Deutschen explizit herstellen. Schließlich darf die Möglichkeit des Besuchs des Unterrichts nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Kind die entsprechende Staatsangehörigkeit besitzt oder nicht. Entsprechendes gilt für den Deutschunterricht: Auch hier können die Lehrerinnen und Lehrer nicht davon ausgehen, dass alle Kinder über ein intuitives Wissen der Regeln und Strukturen des Deutschen verfügen, ihnen die Grammatik also nicht erklärt werden müsste, sondern dass sie sie selber aus dem sprachlichen Wissen selbst ableiten könnten. Aber auch aller anderer Unterricht muss immer auch als Sprachunterricht begriffen werden. Die Schulsprache Deutsch ist eine andere als die Alltagssprache und muss in Form von Fachsprachen eigens gelernt werden. Die ist deshalb zu berücksichtigen, um dem Phänomen zu begegnen, dass Kinder auf dem Schulhof sprachlich nicht von anderen deutschen Kindern zu unterscheiden sind, jedoch beim Schreiben von Texten in den Sachfächern erhebliche Schwierigkeiten haben.

Positiv wird von der Berichterstatteerin auch beurteilt, dass nicht allein die Migrantenkinder im Mittelpunkt des Bemühens stehen, sondern der Auftrag interkultureller Erziehung als ein alle Schülerinnen und Schüler und die Gestaltung der Schule insgesamt verstanden wird. Zu beachten ist allerdings, dass solche Querschnittaufgaben leicht in den Hintergrund rücken zugunsten fachlicher Fragen im engeren Sinne. Es ist daher in Zukunft ein entsprechendes Controlling nötig, um die gewünschten Prozesse zu steuern und ihre Wirkung zu überprüfen. Dies sollte in Form eines *ethnic monitoring* Teil der Hamburger Bildungsberichterstattung sein.

1.2.1 Berufliche Integration von Jugendlichen und Erwachsenen ist unzureichend

Ohne eine gute berufliche Qualifikation von jugendlichen Migrantinnen und Migranten ist das Ziel der gesellschaftlichen Integration nicht zu erreichen. Der enge Zusammenhang zwischen Ausbildungsniveau und Arbeitslosigkeit hat für diese Gruppe der Bevölkerung besonders nachteilige Folgen. Ihre spezifischen interkulturellen, z.B. zweisprachigen Kompetenzen werden häufig zu wenig entwickelt, entwertet oder übersehen. Auf dem Arbeitsmarkt werden diese hoch bewerteten und gesuchten Fähigkeiten und Fertigkeiten eher bei deutschen Jugendlichen vermutet.

Die bisherigen integrationspolitischen Sichtweisen für die berufliche Qualifizierung jugendlicher oder junger Erwachsener Migrantinnen und Migranten leidet darunter, dass das, was für deutsche Jugendliche noch überwiegend als normaler Einstieg in ein Berufsleben vorausgesetzt werden kann, für Migranten sehr häufig nicht zutrifft. Der Normalfall, an dem sich die Politik orientiert, sieht folgendermaßen aus: Der oder die deutsche Jugendliche ist in Deutschland zur Schule gegangen, hat anschließend eine duale Berufsausbildung durchlaufen, und es gelingt der Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit. Damit werden Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit gezahlt, die das im Leben nachfolgende Risiko der Arbeitslosigkeit in hohem Maße abfedert durch die Gewährung von unterhaltssicherndem Arbeitslo-

sengeld und insbesondere die Möglichkeiten, berufliche Qualifikationen den veränderten Erfordernissen des Arbeitsmarktes durch Fortbildung und Umschulung anpassen zu können.

Dieser „Normalfall“ liegt sehr häufig bei Migrantinnen und Migranten nicht vor. Wenn sie als Flüchtlinge oder im Wege des Familiennachzuges nach Deutschland kommen, sind sie nicht in dieser Gesellschaft sozialisiert, haben nicht von vornherein Sprach- und Strukturkenntnisse (z.B. Berufsorientierung, Aufbau des Sozialversicherungssystems, etc.), ihre mitgebrachten beruflichen Qualifikationen werden in der Regel nicht anerkannt, eine Anpassungsqualifizierung wird aus diesen wie aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen nicht durchgeführt, der Einstieg in das duale System scheitert häufig aus vielfältigen Gründen und durch das dieses System insgesamt unterstützende Arbeitsgenehmigungsrecht werden die Migrantinnen und Migranten viel zu häufig in Tätigkeiten abgedrängt, in denen ihre Qualifikation nicht gebraucht wird oder vonnöten ist. Diese Tätigkeitsbereiche mit niedrigen Qualifikationsanforderungen sind aber mit dem besonderen Risiko der Arbeitslosigkeit verbunden, was zur Folge hat, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht in vergleichbarer Weise wie bei deutschen Arbeitnehmern erbracht werden und die Ansprüche auf Fortbildung und Umschulung keine vergleichbare formale Grundqualifikationsbasis haben, auf der sie aufbauen können.

Es ist daher zu prüfen, ob das auf dem Beitragsprinzip beruhende Arbeitslosenversicherungssystem nicht im Sinne einer Investition in Humankapital größere Freiräume zuerkannt bekommen kann, um die berufliche Integration von Einwanderinnen und Einwanderern, besonders dann, wenn sie als Erwachsene nach Deutschland kommen, besser fördern zu können. Wenn es richtig ist, dass Deutschland im Jahre 2010 bereits einen umfassenden Arbeitskräftemangel aufweisen wird, kann es konsequenterweise auch nur richtig sein, die bislang brachliegenden Potenziale stärker zu erschließen. Dies würde der Gesamtgesellschaft ebenso wie individuell den Migrantinnen und Migranten helfen, denen die Integration wesentlich erleichtert würde.

1.2.2 Ausbildung im dualen System

Die oben dargestellte Zielsetzung schulischer Bildung, die Zweisprachigkeit von Migrantenkindern als Potenzial aufzufassen, das es zu erfassen, zu fördern und als gesellschaftliche Ressource einzusetzen gilt, findet in der beruflichen Bildung bisher keine Fortsetzung. Im Gegenteil, es werden in Auswahlverfahren gerade Fertigkeiten abgeprüft, die sprachlich und kulturell deutsche Muttersprachler bevorzugen. In der beruflichen Ausbildung selber werden kaum Angebote zur deutschsprachigen Förderung gemacht. Außer in speziellen Schulformen, die der Aufnahme neu aus dem Ausland zuziehender Schülerinnen und Schüler dienen (Berufsvorbereitungsjahr für Migranten - BVJM; Vorbereitungsjahr für Migranten - VJM), werden keine Mittel für die sprachliche Förderung im Berufsschulbereich eingesetzt, weder im Deutschen, noch in den Herkunftssprachen der Jugendlichen.

Angesichts der Verlagerung der Ausbildungsstellen vom gewerblichen in den Dienstleistungssektor gewinnen sprachliche Kompetenzen auch in der Ausbildung und für die späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt erheblich an Bedeutung. Dies gilt nicht nur für Deutsch und Englisch, sondern zunehmend auch für die „kleineren“ Sprachen der Migrantinnen und Migranten, die in den Handelsbeziehungen und überall dort, wo diese Bevölkerungsgruppe Kunde ist (öffentlicher Dienst, Arztpraxen, Servicekräfte, Export-Import-Geschäfte, etc.), eine wichtige Rolle spielen. Gefragt sind allerdings sichere schriftsprachliche Kenntnisse und Übersetzungskompetenzen in beiden Sprachen, d.h. eine entwickelte Zweisprachigkeit fachspezifischer Art. Diese stellt sich nicht durch familiären Sprachgebrauch im Alltag ein, sie erfordert eine systematische Förderung während der schulischen und beruflichen Ausbildung. In der Zweisprachigkeit der Migrantenjugendlichen liegt nicht nur eine Ressource, die es auszuschöpfen gilt, sondern auch ein wirtschaftlicher Bedarf der Gesellschaft im globalen Wettbewerb.

Ende 2000 befanden sich in Hamburg rund 34.000 Jugendliche in einer dualen Berufsausbildung, davon knapp 3.000 Jugendliche ($2.952 = 8,7\%$) mit einem anderen als dem deutschen Pass; die Hälfte

davon waren Mädchen (49%). Überproportional viele von ihnen erlernten einen Handwerksberuf. Diese knapp 9% Migrantenjugendlichen in Ausbildung sind gemessen an ihrem Anteil im Jahrgang von rund 18% bei weitem zu wenig. Weiter verdüstert wird dieses Bild dadurch, dass von den knapp 3.000 Jugendlichen 1.200 solche Ausbildungsverhältnisse eingegangen sind, die außerbetrieblich organisiert, also aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Die Eigenleistung der Wirtschaft entspricht demnach nur rund 600 neu zu besetzenden Ausbildungsplätzen pro Jahr für Migrantenjugendliche. Es verlassen aber jedes Jahr etwa 2.700 nichtdeutsche Jugendliche die allgemeinbildenden Schulen, im Jahr 2000 waren es 15% (443) mit einer Hochschulzugangsberechtigung, 31% (831) mit Realschulabschluss, 32% (870) mit Hauptschulabschluss und 21% (570) ohne Hauptschulabschluss (vgl. Grafik im Anhang).

Diese Daten besagen allerdings nur wenig über die Leistungsfähigkeit der Jugendlichen, insbesondere derjenigen, die keinen Hauptschulabschluss erreicht haben, denn in dieser Zahl sind sowohl Jugendliche enthalten, die ihre gesamte Schulzeit in Deutschland verbracht haben, als auch solche, die als ältere Jugendliche, meist als Flüchtlinge, in die Bundesrepublik eingereist sind, und für die in der zur Verfügung stehenden Zeit entsprechende Lernfortschritte noch nicht möglich waren. Zu diesen Schulabgängern aus den allgemeinbildenden Schulen kommen diejenigen hinzu, die die Berufsfachschule in der Regel mit einem dem Realschulabschluss gleichgestellten Abschluss verlassen. Dies sind durchschnittlich 1.100 Jugendliche ohne deutschen Pass. Die Heterogenität in der Zusammensetzung der Gruppe der „ausländischen Jugendlichen“, zumal in ihrer komplexen Einbindung in ausländer- und arbeitsrechtliche Regelungen, geht aus diesen Zahlen und den in der BSJB üblicherweise geführten Statistiken nicht hervor. Insofern bieten diese Zahlen lediglich Anhaltspunkte, aber noch keinen genügenden Aufschluss darüber, mit welchen spezifischen Fördermöglichkeiten eine Verbesserung der Situation zu erreichen wäre.

Folgt man den Argumenten der Wirtschaft und unterstellt, dass in erster Linie Realschulabsolventen und nicht Haupt-

schüler die Zielgruppe der ausbildenden Wirtschaft sind, stehen jedes Jahr rund 2.000 leistungsfähige Jugendliche als Bewerber für Ausbildungsplätze zur Verfügung. Rein statistisch gelingt es allerdings insgesamt nur der Hälfte von ihnen, das erwünschte Ziel einer Berufsausbildung zu erreichen (2.952 geteilt durch 3 Ausbildungsjahre = ca. 1.000). Diese Gruppe der ausländischen Jugendlichen mit einem Realschulabschluss bildet die Mehrheit der Jugendlichen; ein Blick auf diese Gruppe macht deutlich, dass das Grundproblem der niedrigen Ausbildungsquote nicht bei den Jugendlichen und ihren vermeintlichen Defiziten liegt. Der typische „ausländische Jugendliche“ hat eben nicht zu wenig Deutschkenntnisse, ist nicht leistungsunwillig und bringt keinen schlechten Schulabschluss mit. Es wirken andere gesellschaftliche Ausschlussmechanismen, die verhindern, dass Migrantenjugendliche in angemessenem Verhältnis in eine duale Berufsausbildung einmünden.

Die Ausbildungssituation hat sich seit den 1980er Jahren trotz aller staatlichen Fördermaßnahmen, trotz Berufsorientierung und Berufsvorbereitung, trotz ausbildungsbegleitender Hilfen sowie staatlich finanzierter Ausbildungsprogramme stetig verschlechtert. Auch die Beschäftigung der „Hamburger Initiative für Arbeit und Ausbildung“ hat nicht zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation von Migrantenjugendlichen beigetragen. Wenn bereits heute für Hamburg repräsentativ festgestellt wird, dass knapp 33% der ausländischen Jugendlichen zwischen 20 und 29 Jahren keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können, während dies nur auf 8% der deutschen Vergleichsgruppe zutrifft, kann man die Wirkung dieser Entwicklung sehen. Die im Jahr 2000 vom Arbeitsamt durchgeführten Ausbildungskonferenzen haben gezeigt, dass sich das Berufswahlverhalten der nichtdeutschen Bewerberinnen und Bewerber nicht von dem der deutschen Jugendlichen unterscheidet. Auch sie drängen stark in den kaufmännischen Bereich, wenn sie einen Realschulabschluss erworben haben, oder sind realistisch genug, eine Stelle im gewerblichen Bereich oder gar in Mangelberufen zu suchen, wenn sie einen schlechteren Schulabschluss besitzen. Allerdings scheitern sie im Wettbewerb um Ausbildungsplätze ü-

berall dort, wo sie in starker Konkurrenz zu deutschen Bewerberinnen und Bewerbern stehen.

Die berufliche Orientierung in Richtung auf eine qualifizierte Ausbildung gilt für ausländische Mädchen genauso wie für Jungen. Eine familiär bedingte Orientierung auf eine Arbeitsaufnahme ohne vorherige Berufsausbildung ist eher selten, und wenn sie geschieht, dann oftmals aufgrund der Ausschlussverhältnisse auf dem Ausbildungsmarkt und des Zwangs aus dem BSHG, bei Sozialhilfeanspruch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und jede Möglichkeit der Arbeitsaufnahme nutzen zu müssen.

Die großen Betriebe versuchen im Unterschied zu den Handwerksbetrieben, mit der Einstellung von Auszubildenden ein immer geringeres Risiko einzugehen. Sie testen mit vielfältigen Methoden und mehrstufig, bis ihre Entscheidung feststeht. Im Ergebnis fallen überproportional viele Jugendliche nichtdeutscher Staatsangehörigkeit heraus, weil die Tests unter interkulturellen Gesichtspunkten für sie nicht geeignet sind: Weder berücksichtigen sie in der Aufgabenstellung, ob Deutsch die Muttersprache des Getesteten ist, noch sind sie kulturneutral, und schon gar nicht messen sie die Kompetenzen der Jugendlichen in ihren anderen Sprachen oder ihren interkulturellen Aspekten.

Die Meinung vieler für die Einstellung und Ausbildung in den Betrieben verantwortlichen Personen beruht nicht selten auf Einzelfällen und ist von Vorurteilen geleitet, so meinen z.B. manche, man handle sich mit Migrantenjugendlichen unkalkulierbare Schwierigkeiten in potenziellen Konfliktfällen ein. Die Unkenntnis der familiären Einbindung und ihrer Bedeutung, die Unkenntnis einer als „fremd“ gekennzeichneten Kultur und der damit vermuteten sprachlichen Beeinträchtigung sowie die Unkenntnis über einen vermuteten religiösen Hintergrund und dessen Bedeutung lassen die Verantwortlichen allzu häufig zu der Entscheidung kommen, dass hier ein Risiko liege und der Ausbildungsmisserfolg vorprogrammiert sei.

Das Ziel einer sozial integrierten Gesellschaft ist ohne eine ausreichende berufliche Qualifizierung nicht zu erreichen. Jungen Menschen mit Migrationshintergrund müssen die gleichen Zugangs-

chancen zur Ausbildung und gegebenenfalls ergänzende Hilfe zur Berufsvorbereitung und zur Erreichung eines erfolgreichen Abschlusses einer Ausbildung gegeben werden. Auch die Umsetzung der EU-Bestimmungen zur Antidiskriminierung auf die nationale Ebene kann hierfür hilfreich sein.

1.2.3 Anpassungsqualifizierung

Auf die grundlegenden Folgen mangelnder beruflicher Integration wurde bereits hingewiesen. Nicht nur ein großer Teil der in Deutschland aufgewachsenen Migrantengeneration erhält keine Ausbildung. Besonders problematisch ist auch die Situation von solchen Jugendlichen und Erwachsenen, deren im Herkunftsland erworbene schulische oder berufliche Ausbildung in Deutschland nicht anerkannt wird, nicht fortgesetzt werden kann oder die eine solche Ausbildung nicht erhalten haben. Gerade weil der Anteil von jungen Frauen oder Männern, die im Zuge des Familiennachzuges nach Deutschland einreisen und einen hochqualifizierten Schulabschluss aus dem Herkunftsland mitbringen, nicht zu niedrig geschätzt werden darf,⁸ sind entsprechende Instrumente der Nachqualifizierung und Weiterbildung von großer Bedeutung. In der Regel sind nachziehende Ehegatten auf Erwerbseinkommen angewiesen und haben keinen Anspruch auf die Förderung von Umschulungsmaßnahmen üblicher Art. Notwendig wäre ein spezifischer Qualifizierungsansatz, der auf den mitgebrachten Qualifikationen (Allgemeinbildung, sprachliche Qualifikationen, abgebrochene/nicht anerkannte Ausbildung) aufbaut und den Bedarfen auf dem lokalen Arbeitsmarkt entspricht („Anpassungsqualifizierung“). Ein wesentliches Element dieser Förderung ist der Erwerb von fachsprachlichen Qualifikationen in der deutschen Sprache.

⁸ Nach einer Untersuchung des Zentrums für Türkeistudien vom März 2001 in Familien türkischer Herkunft mit einem Kind unter 10 Jahren sind 41% der Mütter und 24% der Väter im Zuge der Heiratsmigration nach Deutschland gekommen. 30% dieser Mütter und 40% der Väter verfügen über einen Gymnasialabschluss in der Türkei. (Vgl. Zentrum für Türkeistudien, März 2001, S. 25 und 32)

Es tut sich hier ein grundlegender Widerspruch der Politik auf: Zu Zeiten des Bundesarbeitsministers Blüm wurde 1995 im Wege eines Erlasses („Clüver-Erlass“) bestimmt, dass zum Zwecke der beruflichen dualen Erstausbildung keine Arbeitsgenehmigungen mehr erteilt werden. Damit wurde es unmöglich, dass Jugendliche mit Wohnsitz außerhalb eines Landes der Europäischen Union zum Zwecke der beruflichen dualen Ausbildung in die Bundesrepublik einreisen können. Begründet wurde dies damit, dass in allen Ländern der Welt inzwischen anerkannte berufliche Erstqualifizierungssysteme vorhanden seien, so dass die Bundesrepublik sich in der Entwicklungszusammenarbeit ausschließlich darauf konzentrieren könne, im Bereich der Aufstiegsfortbildung (z.B. Meisterausbildung) fördernd tätig zu werden. Wenn dies richtig ist, dann ist unverständlich, dass diese im Heimatland erworbenen Qualifikationen regelmäßig überhaupt nicht oder nur teilweise anerkannt werden. Angesichts der gleichen, bislang nicht befriedigend gelösten Probleme auf der Ebene der Europäischen Union und vor dem Hintergrund der beabsichtigten Unionserweiterung ist zu befürchten, dass sich das deutsche Berufsausbildungssystem angesichts der sich rasch verändernden Gesellschaft in Deutschland und Europa immer mehr in eine Sonderrolle manövriert, die die wirtschaftliche Entwicklung behindern kann.

2. Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung

Wie die Beschäftigung von so genannten Gastarbeitern vor inzwischen 40 Jahren steht auch die aktuelle Debatte um Einwanderung nach Deutschland unter dem Zeichen von Arbeitsmarktpolitik. Die erwartete demografische Entwicklung in Deutschland, die jedoch nicht anders als in anderen Ländern der Europäischen Union verlaufen wird, führt nicht nur zu einer Verringerung der Bevölkerungszahl und insbesondere der Zahl der Arbeitskräfte, sondern vor allem auch zu einem sehr ungünstigen Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter. Dieses Verhältnis betrug 1996 noch 38 zu 100; bis zum Jahre 2050 wird es sich ohne Zuwanderung auf ein

Verhältnis von 1 zu 1 verschlechtern, bei einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen pro Jahr wird immer noch eine Verschlechterung auf ein Verhältnis von 80 zu 100 prognostiziert (alle Daten nach dem Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands vom April 2001). Es ist deutlich geworden, dass ein Erhalt der gegenwärtigen Verhältnisse allein mit Zuwanderung nicht möglich ist. Unstrittig ist, dass eine Zuwanderung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen als „Beitrag zur Sicherung des Sozialstaates“ (Presseinformation der Bundesanstalt für Arbeit vom 11. Mai 2001) nötig und sinnvoll ist.

Nach Ansicht der Bundesanstalt für Arbeit sollte der Weg zu einer gezielten arbeitsmarktorientierten Zuwanderung eröffnet werden, allerdings nur dann, „wenn die Voraussetzungen für eine langfristige Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt vorliegen“ (ebd., S. 2). Gleichzeitig sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, die Arbeitslosigkeit abzubauen, insbesondere auch die von Migrantinnen und Migranten, die bereits in Deutschland leben, und die gesellschaftliche und berufliche Integration von Zuwanderern zum Gradmesser für den Erfolg einer solchen Politik gemacht werden. Die Arbeitgeberverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sind sich darin einig, dass eine Anwerbung von Arbeitnehmern aus dem Ausland kompensatorisch einer Arbeitsmarktpolitik im Inland bedürfe, die auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung gerichtet ist – auch von Frauen und älteren Menschen. Neben dem Argument, dass Zuwanderung allein die demografische Entwicklung nicht korrigieren kann, gibt es ein zweites wichtiges Argument für diese inlandsbezogene Arbeitsmarktpolitik: Einwanderung setzt ein integrationsberechtigtes und diskriminierungsfreies Klima in der Bevölkerung voraus; es darf also nicht zu Neid, Konkurrenz und Missgunst zwischen den Bevölkerungsgruppen kommen. Unsere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Furcht vor Benachteiligung, Arbeitslosigkeit und vor Migrantinnen und Migranten Fremdenfeindlichkeit und Rassismus fördert, nicht die Anwesenheit von Migrantinnen und Migranten selber (vgl. Leben und Wohnen in

Hamburg, Band 1, 2001). Wichtig ist also, solche Ängste abzubauen, Perspektiven für Arbeitslose, besonders für arbeitslose Jugendliche zu schaffen, will man ein einwanderungsfreundliches Klima erreichen. Dies gilt auch für den Teil der Bevölkerung in Deutschland, der zugewandert ist und seit vielen Jahren hier lebt, aber dennoch rechtlich und politisch benachteiligt ist.

2.1 Der Hamburger Arbeitsmarkt

Seit 1992 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt rückläufig, bei Deutschen stärker als bei Nichtdeutschen. Betrachtet man die verschiedenen Wirtschaftszweige, so sind dort durchschnittlich 8,7% der Beschäftigten ohne deutschen Pass. Überrepräsentiert sind sie mit 11% in der Abteilung Verkehr (dies geht überwiegend auf die Beschäftigung in der Schifffahrt mit 20% zurück), sowie in der Abteilung Dienstleistungen mit 10,4%, dabei in der Gruppe Gaststätten/Beherbergungen mit 32,7% am höchsten von allen Branchen. Aber auch im Schiffbau, in der Eisen- und Stahlerzeugung, der Kunststoffverarbeitung und anderen sind Ausländerinnen und Ausländer überrepräsentiert. Unterrepräsentiert sind Migrantinnen und Migranten ohne deutschen Pass im Kredit- und Versicherungswesen (2%) und in den Wachstumsbereichen der gewerblichen Wirtschaft.

Die wichtigste Branche in Hamburg ist der Dienstleistungssektor, in dem mehr als 36% aller Deutschen und 40% aller Ausländerinnen und Ausländer beschäftigt sind. Die zunehmende Bedeutung des tertiären Sektors ist Ausdruck eines langanhaltenden Strukturwandels, der für eine Metropole wie Hamburg typisch ist. Auch die in Hamburg lebenden Migrantinnen und Migranten haben den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft vollzogen, allerdings liegt ihre Beschäftigung in diesem Sektor hauptsächlich in ganz bestimmten Teilbereichen, die Minderqualifizierte beschäftigen und auch geringer bezahlen: als Reinigungskräfte arbeiten 14% aller Nichtdeutschen, jedoch nur 2,3% der Deutschen. In den Verwaltungs- und Büroberufen ist es genau umgekehrt: Hier liegt der Anteil bei den Deutschen bei knapp 30%, während nur 10% der Nichtdeutschen dort arbeiten.

Bedenkt man, dass der Bedarf an ungelerten Arbeitskräften in den nächsten Jahren auf ein Zehntel des Bedarfs von 1991 zurückgehen wird (so die Prognose der Bundesanstalt für Arbeit für den Zeitraum 1991 bis 2010), wird sich diese Tendenz eher verstärken als abschwächen. Verantwortlich dafür ist das unterschiedliche Qualifikationsprofil zwischen Deutschen und Nichtdeutschen. Zwar haben die nichtdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den letzten Jahren durchschnittlich ein höheres Niveau erreicht, im Wettbewerb mit den Deutschen hat sich jedoch nichts verändert, weil auch das Ausbildungsniveau der deutschen Arbeitnehmerschaft gestiegen ist. Ohne Ausbildung waren 1992 noch 21% der Deutschen gegenüber 40% der Ausländer, 1998 waren es 13% Deutsche gegenüber 31% der Ausländer.

Blickt man auf die Jugendlichen, so ist auch hier, wie bereits ausgeführt, keine Verbesserung der Situation, sondern eher eine Verschlechterung zu erwarten.

Bei den gemeldeten ausländischen Arbeitslosen hat der überwiegende Teil keinen Berufsabschluss (2000: 74%) und ist vor der Arbeitslosenmeldung vorwiegend als Arbeiter bzw. Arbeiterin beschäftigt gewesen. Von Arbeitslosigkeit sind Migrantinnen und Migranten fast doppelt so stark betroffen wie deutsche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Doch trotz dieser kumulierten Benachteiligung weisen Ausländerinnen und Ausländer eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit auf als die Gesamtheit aller Arbeitslosen. Dies lässt auf kurzfristige und flexiblere Beschäftigungsverhältnisse schließen. Erklären kann man diese einerseits mit dem geringeren Durchschnittsalter dieser Gruppe (je älter ein Arbeitsloser ist, je länger ist durchschnittlich seine Arbeitslosigkeit), andererseits ist aber auch das restriktive Arbeitsgenehmigungsrecht für diese Tatsache verantwortlich.

2.2 Steuerung des Arbeitsmarkts mit Hilfe des Arbeitsgenehmigungsrechts?

Das Arbeitsgenehmigungsrecht ist in Deutschland das Verwaltungsinstrumentarium, mit dem der Arbeitsmarkt gesteuert und eine Konkurrenz zwischen Deutschen

und Nichtdeutschen verhindert werden soll. Funktion und Schutzzweck der Arbeitsgenehmigung ist es, den Vorrang deutscher und ihnen gleichgestellter Arbeitnehmer (z.B. Unionsbürger, Asylberechtigte, Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung) zu gewährleisten. Es liegen keine Informationen darüber vor, ob bei Nichterteilung einer Arbeitserlaubnis tatsächlich arbeitslose Deutsche oder andere Bevorrechtigte diese Arbeitsplätze besetzen konnten. Im Jahr 2000 wurden an diesem Recht zwei wesentliche Veränderungen vorgenommen. Zunächst wurde die „Green-Card“ eingeführt: mittels eines Sofortprogramms der Bundesregierung wurde die Bundesanstalt für Arbeit in die Lage versetzt, in einem vereinfachten Verfahren die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen zuzulassen. Im Dezember desselben Jahres wurde das generelle Arbeitsverbot für Flüchtlinge von 1997 aufgehoben. Nunmehr dürfen Asylbewerber und die Familienangehörigen von Inhabern befristeter Aufenthaltserlaubnisse und Aufenthaltsbewilligungen nach einer einjährigen Wartefrist arbeiten.⁹ Daneben gibt es eine Reihe von Ausnahmen, die dem Interesse der international agierenden Wirtschaft geschuldet sind (z.B. für leitende Angestellte internationaler Unternehmen, studentische Praktika und Austauschprogramme, etc.), die belegen, „dass mit dem Instrument der Arbeitsgenehmigungspflicht integrationsorientierte Rechtssetzung gefördert bzw. auch behindert werden kann“ (Sieveking 2001, S. 5). Im Sinne der gesellschaftlichen Integration ist es daher, diesen Rechtsbereich abzuschaffen, mindestens aber ihn stark zu vereinfachen.

Viele Migrantinnen und Migranten, die sich in Deutschland aufhalten, würden gern ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft erwirtschaften, dürfen dies aber nicht, weil sie einem Arbeitsverbot unterliegen oder ihr Zutritt zum Arbeitsmarkt dadurch erheblich erschwert wird, dass Deutsche, EU-Angehörige und solche Ausländer bevorzugt sind, die bereits sehr lange hier sind. Der freie Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die Bestreitung des Lebensun-

⁹ Sie erhalten die Arbeitserlaubnis aber nachrangig, d.h. nur dann, wenn kein Deutscher, EU-Angehöriger oder diesen Gleichgestellter den Arbeitsplatz übernehmen kann.

terhalts aus eigener Kraft gehören aber zu den Grundlagen eines menschenwürdigen Lebens und individueller Freiheit. Die Aufnahme einer Berufstätigkeit ist außerdem das wichtigste Mittel zur gesellschaftlichen Integration der Migrantinnen und Migranten. Asylbewerber in langjährigen Verfahren und Bürgerkriegsflüchtlinge haben kaum eine Chance auf den rechtlichen Status einer Aufenthaltsbefugnis, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können (vgl. Abschnitt 3.4.4). Tausende¹⁰ von Hamburgerinnen und Hamburgern dürfen auf lange Sicht nicht arbeiten, was einerseits die Sozialkassen belastet und andererseits die so genannte Schwarzarbeit verstärkt. Doch selbst diejenigen, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, der dem Arbeitsamt bis dahin nicht bekannt war, müssen ein langwieriges Prüfverfahren (4 bis 6 Wochen) in Gang setzen, ohne eine wirkliche Chance auf diesen Arbeitsplatz zu haben. Im Gegenteil, sie dienen dazu, dem Arbeitsamt die versteckten Arbeitsplatzreserven der Wirtschaft zuzuführen, denn in der Regel sind sie es ja, die dem Arbeitsamt eine Stelle mit ihrem Antrag mitbringen, die vom Arbeitsamt versucht wird mit anderen Arbeitslosen zu besetzen. Im Interesse der Ausschöpfung der Potenziale des Arbeitsmarktes sollte diese Rechtslage geändert werden, zumal eine Vielzahl von Beschäftigten der Arbeitsämter so für sinnvollere Arbeiten Zeit hätten und Nischenbereiche der Wirtschaft, die bisher durch das Arbeitsamt nicht besetzbare Arbeitsplätze aufweisen, gefüllt werden können.

Diese Gedanken haben auch ihren Niederschlag in den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ gefunden. Alle Menschen, die als Ausländer sich rechtmäßig oder längere Zeit geduldet in Deutschland aufhalten, also keine Touristen sind, sollten für die Dauer ihres Aufenthaltes in den Stand versetzt werden, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen und einer Beschäftigung nachzugehen. Wenn also Genehmigungen dafür erteilt werden müssen, sollten sie nicht den Vorrang bestimmter Gruppen festschreiben,

die durch Prüfung der Arbeitsämter und den Ausschluss ganzer Beschäftigungszweige¹¹ bestimmt sind und unabhängig von einer bestimmten Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber gelten. Die Tarifbindung einer Beschäftigung ist aber wie bisher unbedingt zu wahren. Besonders für Jugendliche ist der Zugang unabhängig vom Aufenthaltsstatus auch zu beruflicher Ausbildung außerhalb des Berufsschulsystems arbeitsgenehmigungsrechtlich zu ermöglichen. Der Innenminister ist dem mit seinem Referentenentwurf leider nicht uneingeschränkt gefolgt

Es gibt noch einen zweiten Bereich rechtlicher Hürden, der Nichtdeutsche auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert. Es handelt sich um das Standesrecht der freien Berufe, das einer Niederlassung von Drittstaatsangehörigen erhebliche Hürden setzt. Es sollte künftig nicht von einer besonderen Bedarfsprüfung abhängig gemacht werden, in der z.B. festgestellt werden muss, ob es kulturspezifische Gründe für die medizinische Versorgung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe gibt. Niederlassungs- und Gewerbebefreiheit für alle Migrantinnen und Migranten würde die Zahl der Existenzgründungen erhöhen, weitere Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen und damit die öffentliche Hand entlasten.

2.3 Existenzgründungsförderung muss sich an den Existenzgründern ausrichten

Die Anzahl und Struktur ausländischer Unternehmen in Hamburg kann ohne eine gezielte Auswertung der Daten für Gewerbean- und abmeldungen nicht ermittelt werden. Die Ausländerbeauftragte hat deshalb in Kooperation mit der Handels- und Handwerkskammer im Projekt Integration eine Sonderauswertung für die Jahre 1995 bis 2000 angeregt, die dort seit Anfang 2001 durchgeführt wird. Die Probleme beginnen bereits bei der Definition dessen, was ein „ausländisches Unternehmer“ ist. Im Zusammenhang dieses Berichts geht es um solche Unternehmen, die von Migranten, die sich selbständig gemacht haben, als Betriebsinhaber oder als Geschäftsführer geführt werden, nicht aber um internati-

¹⁰ Derzeit befinden sich nach Auskunft des Einwohnerzentralamtes in Hamburg rd. 26.000 Personen mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung.

¹¹ Vgl. Anhang

onale Konzerne. Da die Sonderauswertung noch durchgeführt wird, kann hier nur auf Teilergebnisse aus der Auswertung der Handwerksbetriebe zurückgegriffen werden. Allerdings sind daraus durchaus Trends abzuleiten:

In Hamburg ist insgesamt eine Abnahme der Betriebe im Vollhandwerk festzustellen. Die Zahl der deutschen Betriebe hat von 1987 bis 2000 um fast 1500 abgenommen, während die Zahl der von Ausländern geführten Betriebe um fast 400 zugenommen hat – die Entwicklung ist aber seit 1998 leicht rückläufig. Mit anderen Worten, ohne die Neugründungen nicht-deutscher Existenzgründer wäre der Bestand Hamburger Handwerksbetriebe noch weitaus stärker rückläufig. Sie machen jedoch nur 7% aller Betriebe aus.

Im Unterschied dazu machen im handwerksähnlichen Betriebsbereich die von Ausländern geführten Betriebe fast 25 % des Gesamtbestandes aus. Ihr Zuwachs in der Zeit von 1987 bis 2000 betrug rund 100%, bei den von Deutschen geführten handwerksähnlichen Betrieben betrug der Zuwachs gerade einmal 33 %.

Die ausländischen Betriebe verteilen sich im Jahre 2000 fast gleichmäßig auf Vollhandwerk und handwerksähnliche Betriebe (46 : 54 Prozent), während deutsche Betriebe zu 79 Prozent Betriebe des Vollhandwerks sind. Eine der Ursachen kann die geringere Qualifikation ausländischer Handwerksbetriebsinhaber sein, eine weitere, dass sie in Tradition der Zünfte durch die Handwerkskammer u.U. nicht zugelassen werden, wenn sie dort einen Antrag stellen müssen, weil sie „nur“ eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis haben. Mit dem Status der befristeten Aufenthaltserlaubnis ist ohnehin in aller Regel keine selbständige Tätigkeit möglich. Hier schließt sich ein fataler Kreislauf: Ausländische Jugendliche münden sehr viel weniger in eine qualifizierte Berufsausbildung als ihre deutschen Alterskolleginnen und -kollegen. Wer keine Ausbildung besitzt, kann den notwendigen Meistertitel für das Vollhandwerk nicht erreichen, kann keine Ausbildungsplätze anbieten und besitzt ein erheblich größeres Risiko wegen der eingeschränkten Angebotsbreite seines Betriebes bei Konjunkturschwankungen. Um diesen Kreis zu durchbrechen, wurden einige Anstrengungen unternommen, Existenzgründungen von

Migrantinnen und Migranten zu unterstützen. Seit ca. zwei Monaten besteht nun auch eine in Wilhelmsburg angesiedelte Existenzgründungsberatung unter der Trägerschaft des Unternehmer ohne Grenzen e.V., die Beratungsmöglichkeiten für Migranten auch in der Herkunftssprache bietet.

In der hamburgischen Bevölkerung steckt ein hohes Potenzial von Fähigkeiten, Ideen und die Bereitschaft, die eigene und die gemeinsame Zukunft so zu gestalten, dass wirtschaftliche und soziale Verhältnisse gerecht und zukunftsfähig sind. Dies reicht von den vielen Sprachen der eingewanderten Bevölkerung, ihren mitgebrachten kulturellen und sozialen Ressourcen, über die erworbenen interkulturellen Kompetenzen bis hin zu der Risikobereitschaft, sich selbständig zu machen, einen eigenen Betrieb zu gründen und zur Ausbildung von Jugendlichen beizutragen. Restriktive Regelungen, die über Verbote versuchen, Vorrechte zu sichern und Konkurrenz nicht entstehen zu lassen, schaffen Vorurteile, Neidgefühle und bestätigen rassistische Haltungen. Außerdem widersprechen sie marktwirtschaftlichem Denken. Die Potenziale unserer Gesellschaft auszuschöpfen und weiter zu entwickeln, sollte Ziel einer Integrationsförderungs politik des Senats sein.

3. Aufenthaltsrecht

Bereits in der Vergangenheit wurde stets auf die besonders komplizierten Regelungsverflechtungen im Ausländerrecht hingewiesen und zu den aufgeworfenen Grundsatzproblemen Lösungsvorschläge unterbreitet. Einige Probleme konnten auf Bundesebene im Wege der Gesetzesänderung inzwischen gelöst werden. So bewirkt das In-Kraft-Treten des Lebenspartnerschaftsgesetzes (LpartG) [BGBl. 2001 I, S. 266 ff.] für binationale Lebenspartnerschaften einen Anspruch auf Nachzug und auf die Arbeitsberechtigung der ausländischen Partnerin bzw. des ausländischen Partners. Besonders begrüßt hat die Berichterstatterin, dass Hamburg konsequent seiner Linie, die gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften zu respektieren, treu geblieben ist. Als eines der ersten Bundesländer wurde mit Sicht auf dieses grundlegende Ge-

setzeswerk frühzeitig ein Durchführungsgesetz auf Landesebene vorbereitet, damit pünktlich zum 01.08.2001 die ersten (auch binationale) Lebenspartnerschaften begründet werden konnten.

Erleichterungen sind durch die Absenkung der erforderlichen Dauer des Bestandes einer ehelichen Lebensgemeinschaft für den Erwerb einer eigenständigen, eheunabhängigen Aufenthaltserlaubnis von vier auf zwei Jahren und der Einfügung einer Härtefallregelung erreicht worden (Änderung von § 19 AuslG). Damit ist vielen Ehefrauen, die sich vom (u.U. gewalttätigen) Ehemann nicht scheiden lassen konnten, ohne ihren Aufenthalt zu gefährden, geholfen worden.

Andere Probleme, wie die unvollkommene Einarbeitung des Kindschaftsrechtsreformgesetzes (KRRG) [BGBl. 1997 I, S.2942] in das Ausländerrecht, sind leider noch nicht gelöst worden; neue sind hinzugekommen, wie nachfolgend dargestellt wird.

3.1 Migranten in eine umfassende Familienpolitik einbeziehen

Grundsätzlich besteht ein Teil der Familienpolitik auch in der Kompensation des finanziellen Mehrbedarfs durch Gewährung von Kinder- und Erziehungsgeld. Der Anknüpfungspunkt sollte hier die gesellschaftliche Leistung der Eltern, nämlich die Erziehung der Kinder sein, nicht aber die Art des Aufenthalts.

Nach dem bisherigen Recht können Ausländerinnen und Ausländer außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes in der Regel erst dann staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, wenn sie nach der auch heute schon rechtlich umstrittenen Definition „einen auf Dauer gerichteten Aufenthalt“ besitzen, worunter die Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung, nicht aber die Aufenthaltsbefugnis verstanden werden. Dies betrifft insbesondere Leistungen, die von der Familie in Anspruch genommen werden können, also Kindergeld und Erziehungsgeld.

Dies ist nicht nachvollziehbar, da einerseits auch die Aufenthaltsbefugnis ein auf Dauer ausgerichteter Aufenthalt ist, denn §35 des Ausländergesetzes sieht vor, dass die Befugnis bei Erfüllung gewisser

Kriterien (acht Jahre Aufenthaltsbefugnis unter Anrechnung des Asylverfahrens, keine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für den Lebensunterhalt, ungekündigtes Arbeitsverhältnis, ausreichend große Wohnung, etc.) in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis gewandelt werden kann. Damit werden allerdings mit der Erfüllung der sozialen und sprachlichen Kriterien sofort die bisherigen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, so dass die deutsche Staatsangehörigkeit erworben werden kann. Andererseits sind die zu gewährenden Leistungen Einkommenszuwendungen seitens des Staates und bedürfen z.B. unter steuerlichen Gesichtspunkten auch der Gleichbehandlung. Folgerichtig wird dieser Aspekt auch in einem noch schwebenden Verfahren vor dem Bundesfinanzhof geprüft.

Konkret bedeutet dies, dass z.B. eine Migrantin, die zum Zwecke der Familienzusammenführung zu ihrem Ehemann eine Aufenthaltserlaubnis erhält, sofort mit der Geburt eines Kindes alle familienpolitisch begründeten Leistungen in Anspruch nehmen kann. Eine Familie allerdings, die hier bereits einige Jahre im Status der Aufenthaltsbefugnis lebt, Kinder bekommen hat, in der möglicherweise beide Ehepartner arbeiten und ihren Unterhalt selbständig finanzieren, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlen, kann weder Kindergeld, noch Erziehungsgeld in Anspruch nehmen. Bis auf wenige Ausnahmen werden beide Familien jedoch in einen tatsächlich verfestigten Daueraufenthalt einmünden (Aufenthaltserlaubnis oder die Einbürgerung).

Wenn nach dem Entwurf des neuen Zuwanderungsgesetzes künftig nur noch zwei Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis mit einer inhaltlichen Zweckbindung des Aufenthaltes und die ungebundene Niederlassungserlaubnis) vergeben werden, sollte auch grundsätzlich eine Vereinheitlichung aller familienpolitischen Leistungen für alle Familien erwogen werden, denen zumindest (künftig nach § 25 des Aufenthaltsgesetzes) eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund rechtlicher Ausreisehindernisse erteilt wird. Nach bisherigen Erfahrungen in Hamburg ist die Zahl dieser Flüchtlinge größer als die derjenigen, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, weil sie als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention

oder als politisch Verfolgte im Sinne des Art. 16 GG anerkannt werden. Integrationspolitisch sind ungerechtfertigte Differenzierungen innerhalb der nichtdeutschen Bevölkerung genauso zu vermeiden wie bei der deutschen Bevölkerung.

3.2 Aufenthaltsverfestigung von Amts wegen

Nicht selten beantragen Menschen aus Unkenntnis des komplizierten Aufenthaltsrechts einen weniger günstigen Aufenthaltsstatus als es möglich wäre, z.B. die befristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, obwohl die Voraussetzungen für eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung bereits erfüllt sind. Mit einem relativ einfachen Blick in die Aktenunterlagen, gegebenenfalls einer Nachfrage, ist es den Sachbearbeitern in Standardsituationen leicht möglich zu erkennen, ob eine Aufenthaltsverfestigung gegeben und damit stets auch die Gewährung der unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung möglich ist. Auf Hamburger Ebene könnten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter angewiesen werden, so zu verfahren. Das würde auch die Besucherfreundlichkeit der Verwaltung verbessern, ohne dass haftungsrechtliche Konfliktsituationen entstünden, wenn es unterlassen wird.¹²

Eine Gesetzesänderung ist vermeidbar, wenn in den bezirklichen Ausländerabteilungen schon bei Anträgen auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung geprüft wird, ob nicht von Amts wegen die Änderung des Antrages auf eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung anzuregen ist. Ein solcher Service der Verwaltung, wie er auch § 25 Satz 1 VwVfG entnommen werden kann, würde sowohl die Migrantinnen und Migranten, als auch die Ausländerabteilungen entlasten.

Die Berichterstatterin begrüßt es an

dieser Stelle ausdrücklich, dass in einigen dezentralen Ausländerabteilungen bereits in den Fällen, in denen die Voraussetzungen für eine Einbürgerung offensichtlich sind, die Antragsteller auch auf diese Möglichkeiten hingewiesen werden.

3.3 Ungenügende Einarbeitung des Kindschaftsrechtsreformgesetzes (KRRG) in das Ausländergesetz (AuslG)

Mit Einführung der Erklärung der gemeinsamen Personensorge für nicht miteinander verheiratete Eltern haben sich eine Fülle von ausländerrechtlichen Problemen ergeben, die mangels Berücksichtigung des KRRG im Ausländerrecht zu unbefriedigenden Lösungen geführt haben. Zum besseren Verständnis soll die Intention des Gesetzgebers zur Reform des Kindschaftsrechts in Erinnerung gerufen werden. Das zentrale Anliegen der Reform war es, die gemeinsame elterliche Sorge rechtlich bei allen Kindern zu ermöglichen, unabhängig davon, ob die Eltern miteinander verheiratet sind, waren oder künftig sein werden [BT-Drs. 13/4899 S 29 f]. Die erklärte Zielsetzung richtet sich umfassend sowohl auf eine Verbesserung der Rechte der Kinder und die bestmögliche Förderung des Kindeswohls als auch auf eine Stärkung der Rechtspositionen der Eltern zum Schutz vor unnötigen staatlichen Eingriffen, sofern dies mit dem Kindeswohl zu vereinbaren ist [BT-Drs. 13/4899 S. 29 f].

Es ist leider festzustellen, dass seitens der Innenbehörde nur ein geringes Interesse an einer Lösung des Problems besteht, weil befürchtet wird, dass über den Weg der Personensorge unsteuerbare Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten gestaltet werden können. Nach Meinung der Ausländerbeauftragten wird sich die Politik dem allerdings nicht verschließen können, da sonst die Verwaltungsgerichte die inhaltliche Füllung der ausländerrechtlichen Praxis und damit die Aufgabe des Gesetzgebers übernehmen.

Dass auf Grund der ungenügenden Einarbeitung des KRRG in das AuslG die für die Reform des Kindschaftsrechts gewünschte Stärkung der Rechtspositionen der ausländischen Eltern hinsichtlich deren Aufenthaltsrechte ins Umgekehrte gewendet wird, zeigen die folgenden Probleme

¹² Ungeachtet dessen sollte der Gesetzgeber z. B. im Allgemeinen Teil des AuslG, dort § 13 Abs. 1 AuslG, um folgenden Satz 2 ergänzen: „Ergibt die Prüfung, dass die Voraussetzungen für die unbefristete Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung vorliegen, wird die Aufenthaltsgenehmigung unbefristet verlängert“. Für diesen Vorschlag sprechen nicht nur integrationspolitische Gründe, sondern auch Gründe der Verfahrensvereinfachung.

aus der Beratungspraxis. Nach einer kurzen Übersicht zur Rechtsprechung wird vorgeschlagen, wie auf Hamburger Ebene die Probleme gemildert werden können.

3.3.1 Probleme in der Beratungspraxis der Ausländerbeauftragten

Im Berichtszeitraum wurden u. a. auch von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten mehrere exemplarische Sachverhalte an die Dienststelle mit der Bitte um begleitende Intervention herangetragen. Die Sachverhalte zeichnen sich einerseits durch von den jeweils beteiligten Ausländerinnen und Ausländern gesetzte Gründe aus, die das Aufenthaltsrecht beeinträchtigen, andererseits durch facettenreiche negative Eingriffe des Ausländerrechts in das Familienleben, insbesondere der Kinder.

Häufig scheitert das Aufenthaltsrecht des ausländischen Vaters an einer vorangegangenen Ausweisung, die ein zunächst unbefristetes Wiedereinreiseverbot nach sich zieht. Meist wird aufgrund des vorangegangenen Fehlverhaltens des Betroffenen das Wiedereinreiseverbot auf bis zu drei Jahre nach der Ausreise festgelegt.

Außerdem wurden während des Berichtszeitraums auch Sachverhalte vorgebracht, in denen Kindern ausländischer sorgeberechtigter Väter, die gem. § 51 Abs. 1 AuslG als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt sind, die Aufenthaltsbefugnis versagt wurde, weil vom Wortlaut des Gesetzes her, das Aufenthaltsrecht des Kindes dem der Mutter, nicht aber des Vaters folgt (§§ 31 Abs. 2, 21 Abs. 1 AuslG). Dies führt in den Fällen zu einer dauerhaften Trennung des Kindes vom Vater, in denen die Mutter des Kindes ihrerseits nicht im ordnungsgemäßen Aufenthalt ist.

Allen diesen Sachverhalten ist gemeinsam, dass eine lange, oft zeitlich nicht abschätzbare Trennung des Kindes von seinem Elternteil die Folge ist. Gemessen daran, dass jedes Kind das natürliche, unveräußerliche Recht auf die gelebte lebenslange Beziehung zu beiden Eltern hat, die die Basis für eine gesunde körperliche, seelische und intellektuelle Entwicklung des Kindes ist [vgl.: OLG München FamRZ 2000, 1006], kann sich die erzwungene Trennung nachteilig auf die Entwicklung

des Kindes auswirken. Bei sehr jungen Kindern droht zudem eine völlige Entfremdung vom ausländischen Elternteil. Außerdem belastet diese Trennungszeit auch die deutsche oder ausländische Mutter des deutschen Kindes. Sie wird zum Teil temporär in den Bezug öffentlicher Mittel gedrängt, wenn die bisherige Erwerbstätigkeit zugunsten der Betreuung des Kindes aufgegeben werden muss, und der Vater wegen seiner Abwesenheit nicht zum Unterhalt seiner Familie beitragen kann.

3.3.2 Entwicklung der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts [BVerwG - 1 C 19.96 - InfAuslR 98, 213ff] und Bundesverfassungsgericht [BVerfG - 2 BvR 1523/99 - InfAuslR 2000, 67f] haben zwar den Weg dahin gehend geebnet, dass die ausgeübte Sorgspflicht und -berechtigung ein rechtliches Abschiebungshindernis vermitteln [BVerwG a. a.O.] und auch eine verhältnismäßig kurze Ausreise zur Durchführung des Visumverfahrens aus der Sicht des Kindes unzumutbar lang sein kann [BVerfG a. a. O.], was über einen Anspruch auf eine Duldung zu einer Aufenthaltsbefugnis führen kann [VGH Bad.-Württ. B vom 02.05.2000 - 13 S 2456/99 - InfAuslR 2000, 395 ff]. In einigen Sachverhalten hat das Oberverwaltungsgericht Hamburg diese Position übernommen, jedenfalls für den Fall, dass der ausländische Vater bei seiner Ausreise zunächst im Herkunftsland den Wehrdienst ableisten müsste und, eine Trennungszeit von mindestens 18 Monaten unverhältnismäßig wäre. Insoweit wurde bei summarischer Prüfung auf ein Abschiebungshindernis aus rechtlichen Gründen erkannt [OVG Hamburg B. v. 04.05.2001 - 4 Bs 324/00 -]. Letztlich würde aber die sich abzeichnende Tendenz der Rechtsprechung allenfalls zu dem Ergebnis führen, dass eine zeitige oder gar längerfristige Trennung der Familie ein rechtliches Abschiebungshindernis, also einen Anspruch auf eine Duldung (§ 55 Abs. 2 AuslG) auslösen würde, die dann in eine Aufenthaltsbefugnis übergeführt werden kann.

Diese Entwicklung ist jedoch unbefriedigend, weil die Aufenthaltsbefugnis wie beschrieben keinen Zugang zu Begleitrechten wie Erziehungs- oder Kindergeld ver-

mittelt. Auch steht die Erteilung einer uneingeschränkten Arbeitserlaubnis lediglich im Ermessen, wenn der Gesamtaufenthalt sechs Jahre unterschreitet.

3.3.3 Lösungsmöglichkeiten

Eine dringend gebotene Form der Einarbeitung des KRRG in das AuslG besteht in der Aufhebung des Grundsatzes, dass das aufenthaltsrechtliche Schicksal des Kindes dem der Mutter, nicht aber dem des Vaters folgt. Es begegnet bereits erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn hieran festgehalten würde, weil der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verletzt wäre. Schließlich darf das Geschlecht grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden, es sei denn, dass objektive biologische Unterschiede das zu ordnende Lebensverhältnis so entscheidend prägen, dass etwa vergleichbare Elemente dahinter völlig zurücktreten [VGH Baden-Württemberg B. v. 29.01.2001 – 13 S 894/00 – InfAuslR 2001, S. 330ff].

Im Übrigen würde eine Trennung der Familie auch gegen Art. 6 Abs. 3 GG verstoßen. Dieses Grundrecht besagt, dass gegen den Willen der Erziehungsberechtigten Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen, oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

Das maßgebliche Gesetz, welches das Grundrecht der Eltern darauf, nicht von ihrem Kind getrennt werden zu dürfen, einschränken darf, ist nicht das AuslG, sondern das BGB, insbesondere §§ 1666 und 1666a. Die hier möglichen Maßnahmen, z. B. Trennung des Kindes von der Familie, dürfen jedoch nur ergriffen werden, wenn einer Gefährdung des Wohles des Kindes nicht auf andere Weise, auch nicht durch öffentliche Hilfe begegnet werden kann. Dieser Gedanke ist auch in § 1684 Abs. 4 BGB ausgedrückt, der insbesondere vorschreibt: „Eine Entscheidung, die das Umgangsrecht oder seinen Vollzug für längere Zeit oder auf Dauer einschränkt oder ausschließt, kann nur ergehen, wenn anderenfalls das Wohl des Kindes gefährdet wäre“ [§ 1684 Abs. 4 S. 2 BGB]. Eine Regelung, die auch ein vom Vater abgeleitetes Auf-

enthaltsrecht des Kindes vorschreibt, ist also bereits von Verfassung wegen geboten. Die Berichterstatterin erkennt nicht, dass diese „große Lösung“ nur auf Bundesebene herbeigeführt werden kann. Deshalb wird der Senat ersucht, eine entsprechende Bundesratsinitiative zu initiieren und / oder zu unterstützen.

Aber auch auf Hamburger Ebene können die durch längere Trennung von einem Familienmitglied entstehenden Probleme der meist jungen Familien gemildert werden. Durch eine Beschleunigung der Visaverfahren auch im Wege der Vorabzustimmung können zumutbare und zeitlich überschaubare Trennungszeiten ermöglicht werden. Dass ein solches Verfahren schon bereits deshalb nur als vernünftig bezeichnet werden kann, weil dadurch die Träger öffentlicher Mittel entlastet werden, liegt auf der Hand.

Das Problem der Wirkung einer vorangegangenen Ausweisung oder Abschiebung, nämlich ein zunächst unbefristetes Wiedereinreiseverbot (§ 8 Abs. 2 Satz 1 AuslG), kann in Hamburg ebenfalls gemildert werden. Die Ausländerbeauftragte hatte die von der Ausländerabteilung des Einwohner-Zentralamts erarbeitete Leitlinie für die Befristung der Wirkungen von Ausweisungen und / oder Abschiebungen vom 10.04.2000 bereits als zu starr und rigide gerügt. Die Rüge wird aufrecht erhalten, da die Ausübung in der Praxis die erhobene Kritik bestätigt. Einerseits werden die auf Antrag im Regelfall möglichen Befristungen des Wiedereinreiseverbots (§ 8 Abs. 2 Satz 3 AuslG) auch in Fällen ausländischer Familienangehöriger von Deutschen von einer Regelung der angefallenen Abschiebungskosten abhängig gemacht. Hiergegen ist im Grunde nichts einzuwenden. Allerdings sind vermehrt Fälle aufgetreten, in denen mit der Bearbeitung des Befristungsantrages erst begonnen wurde, nachdem wenigstens die Hälfte der Kosten beglichen wurden. Dies, obwohl der Wortlaut der Leitlinie den Eingang der ersten drei Raten genügen lässt. Die Inanspruchnahme von Grundrechten von einer Vorauszahlung auf entstandene Kosten abhängig zu machen, hält die Ausländerbeauftragte für unerträglich.

Andererseits wird die Befristung des Wiedereinreiseverbots auch von dem vorangegangenen Verhalten der betroffenen

Person abhängig gemacht. Dies ist, jedenfalls bei erheblichen Straftaten, auch nicht zu beanstanden. Kritischer verhält es sich jedoch bei einer vorangegangenen „Identitätstauschung“. Die Leitlinie sieht hier im Falle eines Anspruches auf Wiedereinreise eine Befristung von bis zu drei Jahren vor. Dieser Zeitraum wird im Regelfalle voll ausgeschöpft. Ruft man sich jedoch die zuvor zitierte Rechtsprechung des BVerfG (vgl. 3.2.2) in Erinnerung, so sollte jedenfalls bei sorgeberechtigten Elternteilen eines Kindes deutlich großzügiger entschieden werden. Dies ist nicht nur verfassungskonform, sondern auch familienfreundlich. Die Ahndung der mittelbaren Urkundenfälschung („Identitätstauschung“), obliegt dann der Strafjustiz.

Die Ausländerbeauftragte mahnt an, dass für die beschriebenen Problemfelder eine zeitnahe Befristung festgelegt wird, die auch rückwirkend z. B. auf den Tag der Geburt des Kindes oder den der Eheschließung erfolgen kann. Dies ist Hamburg auch ohne eine Gesetzesänderung möglich. Allerdings begrüßt die Berichterstatterin ausdrücklich die am 10.09.2001 erlassene neue Dienstanweisung für die Prüfung einer Aufenthaltsgenehmigung bei Eheschließung, deutschen Kindern und bei Lebenspartnerschaften von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern. Diese Dienstanweisung ermöglicht in der Zukunft in vielen Fällen den Verzicht auf das Visumverfahren unter Anwendung des § 9 Abs. 2 DVAusIG, sofern der zuvor erfüllte Ausweisungsgrund nicht gravierend im Sinne einer zwingenden oder Regel-Ausweisung (§ 47 Abs. 1 und 2 AusIG) ist. An dieser neuen Entscheidungspraxis sollte festgehalten werden.

3.4 Erleichterungen im bürokratischen Alltag

Nicht nur in den bereits aufgezeigten Lebensbereichen kann Hamburg die Lebenssituationen von Migrantinnen und Migranten erleichtern. Zum Teil handelt es sich dabei um Bereiche, in denen eine Aufenthaltsnahme auf Dauer vorgesehen ist, zum Teil um Lebensbereiche von Menschen mit einer Duldung oder jenen, die eine Duldung nach Auffassung der Ausländerbeauftragten bekommen müssten.

3.4.1 Eheschließungsverfahren erleichtern

Im Bereich der Eheschließungsverfahren macht die Ausländerbeauftragte auf ein Problem aufmerksam, das erst Mitte des Berichtsjahres aufgetreten ist. Mit Erlass vom 20.03.2001 [Gz.: 508 (514) – 516.20]) hat das Auswärtige Amt mitgeteilt, dass in einer Reihe von Staaten keine Legalisation von Personenstandsdokumenten mehr vorgenommen werden, d. h. es werden keine Geburtsurkunden und Ledigkeitsbescheinigungen ausgestellt. Das hat für die Fälle, in denen die Eheschließung in Hamburg beabsichtigt ist, gravierende Auswirkungen. So liegen der Berichterstatterin mehrere Sachverhalte vor, in denen das Standesamt keine Bedenken hat, die Ehe zu schließen, gleichwohl aber daran gehindert ist, weil das Oberlandesgericht (OLG) in jedem Einzelfall eine inhaltliche Überprüfung der Personenstandsdokumente verlangt, um über die Befreiung von der Beibringung eines Ehefähigkeitszeugnisses zu entscheiden. Diese inhaltliche Überprüfung wird auf Antrag durch die jeweilige Deutsche Auslandsvertretung im Wege der Amtshilfe vorgenommen. Das OLG steht auf dem Standpunkt, dass das Standesamt diese Überprüfung einleiten soll, während die Standesämter hierzu nur dann bereit sind, wenn sie selbst Zweifel grundsätzlicher oder individueller Natur hegen. Im Ergebnis können selbst Paare, bei denen der ausländische Partner mit einem Visum zum Zwecke der Eheschließung eingereist ist, nicht miteinander die Ausländerbeauftragte regt an, hier dem Kompromissvorschlag der Standesämter zu folgen. Danach soll ein Amtshilfeverfahren entbehrlich sein, wenn die Antragsteller

- durch den Pass, Urkunden und Bescheinigungen die Identität und Ehefähigkeit nachgewiesen haben und das Standesamt keine Zweifel hat,
- deutsche Vorbeurkundungen (Familienbuch, Vaterschaftsanerkennnis, Geburtsurkunden von Kindern bei denen sie als Eltern eingetragen sind) vorlegen können,
- Urkunden vorlegen, die bereits von deutschen Behörden legalisiert sind oder
- ständig in Deutschland leben und von

einem deutschen Gericht rechtskräftig geschieden worden sind.

In diesen Fällen würde das vom OLG geforderte Verfahren der inhaltlichen Überprüfung der ausländischen Urkunden durch die jeweilig zuständige Auslandsvertretung nicht nur zu einem erhöhten Arbeitsanfall bei den Standesämtern führen, die Notwendigkeit dieser Überprüfung wäre den Verlobten auch nicht zu vermitteln. Zudem müssen die Verlobten mit einem größeren Zeitbedarf rechnen, wodurch u.U. auch die Aufenthalte der ausländischen Partnerinnen und Partner, die mit einem Visum zum Zwecke der Eheschließung in Deutschland eingereist sind, gefährdet wären.

3.4.2 Duldungen bei Asylfolgeantrag erteilen

Auch wenn für die große Gruppe der afghanischen Flüchtlinge, die sich nach den Entscheidungen des BVerfG zur Frage der quasi-staatlichen Gewalt in Afghanistan [Urteile vom 10.08.2000, 2 BvR 260/98 und 2 BvR 1353/98] für einen Asylfolgeantrag entschieden und gemäß der Arbeitsanweisung vom 14.02.2001 eine Duldung erhielt, mit der Duldungserteilung die aufenthaltsrechtliche Situation im Verfahren verbessert hat, bleibt für andere Flüchtlinge im Folgeverfahren das folgende Problem bestehen:

Wird nach rechts- oder bestandskräftigem negativen Abschluss eines Asylverfahrens ein Folgeantrag gestellt, so prüft das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) zunächst, ob die formalen Gründe für eine Durchführung des Asylverfahrens bestehen. In diesem Prüfungszeitraum wird dem Antragsteller vom BAFI bestätigt, dass ein Antrag eingereicht worden ist. Die bisherige Duldung wird von der Ausländerabteilung einbehalten bzw. nicht verlängert, sofern nicht anderweitige Duldungsgründe (z.B. Abschiebestopp oder rechtliche Gründe) die Erteilung und Verlängerung der Duldung rechtfertigen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass von den nunmehr „Staatenlosen“ ein Asylfolgeverfahren ohne anwaltliche Unterstützung eingeleitet wird. Der betroffene Mensch könnte, weil die Bescheinigung über die Stellung eines Folgeantrages u. a. mangels Lichtbild kein Identitätsnachweis ist, noch nicht einmal seinen im Wege der Zustellung übermittelten (Ablehnungs)bescheid des BAFI von der Post abholen. Die Frage, ob hier ein Zustellungsmangel vorliegt, der dazu führt, dass Fristen nicht zu laufen beginnen, sei nur am Rande erwähnt. Unhaltbarer ist die Lage, dass staatlicherseits Menschen in den strafbaren illegalen Aufenthalt gedrängt werden. Zudem löst der Aufenthalt ohne Legitimationspapier nur einen Mehraufwand an Verwaltungsarbeit aus. Bisher wurden in der Regel Folgeantragsteller nicht abgeschoben. Ihnen wurde und wird auch das Existenzminimum nach dem AsylBLG gewährt. In anderen Fällen legen Folgeantragsteller eine Eingabe beim Petitionsausschuss ein und erhalten darauf hin eine sog. Petitionsduldung. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein derartiger, den Eingabenausschuss und das Eingabensachgebiet der Ausländerabteilung zusätzlich belastender Aufwand betrieben wird.

Die Ausländerbeauftragte regt daher an, in Fällen von Asylfolgeanträgen stets eine Duldung zu erteilen, bis das BAFI über die Frage der Durchführung des Asylverfahrens entschieden hat. Ausnahmen für Fälle, in denen der betroffene Mensch erhebliche Ausweisungsgründe gesetzt hat und dessen Abschiebung absehbar bevorsteht, können vorgesehen werden. Auch das VG Hamburg hat seiner Entscheidung vom 15.11.1994 [Beschluss 10 VG A 6015/94] den Orientierungssatz vorangestellt: „Folgeantragsteller haben für den Zeitraum der Prüfung nach § 51 VwVfG einen Anspruch auf Ausstellung einer Duldungsbescheinigung analog §§ 71 a Abs. 3, 63 AsylVfG.“

3.4.3 Klassenfahrten trotz Duldung ermöglichen

Während des Berichtszeitraums konnten wesentliche Schritte zur Lösung des Problems der Teilnahme von Schülerinnen und Schülern, die im Besitz einer Duldung sind, an Klassenfahrten in Mitgliedstaaten der EU unternommen werden. Vornehmlich waren und sind Schülerinnen und Schüler betroffen, die längerfristig geduldet wurden (Bosnien und Herzegowina) und werden (Afghanistan). Die in der Vergangenheit auch von der Ausländerbeauftragten, der

Bfl und der BSJB vertretenen Auffassung, dass die Duldung mit der Ausreise erlischt und bei Rückkehr von der Klassenfahrt nicht wieder aufleben kann, wurde erneut einer Prüfung unterzogen. Die Berichtsterin legte der Bfl eine Auslegung des Beschlusses des Rates vom 30.11.1994 über die vom Rat der EU beschlossenen gemeinsamen Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat vor. Nachdem auf Veranlassung der Ausländerbeauftragten das Fachreferat der Generaldirektion Justiz und Inneres der Europäischen Kommission den Vorschlag summarisch geprüft und im Kern inhaltlich bestätigt hatte, änderte auch die Bfl ihre bisherige Auffassung. Die Ausländerbeauftragte begrüßt das Engagement, mit dem der damalige Innensenator Wrocklage an den Bundesminister des Innern herantreten ist, um zu dieser positiven Lösung zu gelangen. Auf Grund dieser Initiative, die von Senator a. D. Scholz fortgeführt wurde, einigten sich die Bundesländer auf die Regelung, nun Aufenthaltsbefugnisse zur Teilnahme an Klassenfahrten ins Ausland zu erteilen.

3.4.4 Altfallregelungen

Die Arbeit im Berichtszeitraum wurde auch durch verschiedene Altfallregelungen, die jeweils Ergebnisse der Innenministerkonferenz waren, geprägt. Namentlich die Altfallregelung vom 19.11.1999, in Hamburg durch die Weisung 3/99¹³ umgesetzt, wurde von der Ausländerbeauftragten in die Kritik genommen. Kern der Kritik war die von den Innenministern und -senatoren von Bund und Ländern aufgestellte Voraussetzung der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes. Dies ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings war zu berücksichtigen, dass die Mehrzahl der Betroffenen aus dem Kreis der Begünstigten von vornherein ausgeschlossen wurde, weil ihnen wegen (amtlicher) Versagung der Arbeitsgenehmigung der Zugang zur Erwerbstätigkeit und damit zur Erfüllung der kritisierten Voraussetzung verschlossen bleiben musste. Erst nachdem

das OVG Bremen in seinem Beschluss vom 28.01.2000 [1 B 406/99] u. a. ausführte: „Es wäre widersprüchlich und unverständlich, wenn die Einräumung eines Bleiberechts von einer Voraussetzung abhängig machen würde, die ihrerseits nur erfüllt werden kann, wenn zuvor ein Bleiberecht gewährt worden ist. Eine derartige Interpretation der Anordnung vom 23.11.1999 würde bedeuten, dass die Anordnung für einen erheblichen Teil der so genannten Altfälle faktisch leer liefe; die getroffene Regelung erschiene dann als „Etikettenschwindel“. Es konnte in den Verhandlungen mit der Innenbehörde eine Nachbesserung der Weisung 3/99 unter Berücksichtigung der Kritik der Berichtsterin erreicht werden.

Die Ausländerbeauftragte begrüßt, dass das Einwohner-Zentralamt bereits vor der durch die IMK am 24.11.2000 beschlossenen Bleiberegelung für die erheblich traumatisierten Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina, die Duldungen der betroffenen Menschen längerfristig verlängerte. Damit konnten diese Menschen gemäß der Weisung 1/2000¹⁴, die den IMK-Beschluss vom 24.11.2000 umsetzte, anschließend Aufenthaltsbefugnisse erteilt werden. Dabei ist festzustellen, dass die Bfl die Ausländerbeauftragte bereits frühzeitig vor der IMK vom 24.11.2000 in die Erarbeitung eines Beschlussvorschlages einbezogen hat. Das Ergebnis, das dann für Hamburg erzielt wurde, kann im Vergleich mit den anderen Bundesländern als die großzügigste Regelung betrachtet werden. Etwa 1.100 Personen konnten damit in den Status der Aufenthaltsgenehmigung wechseln.

3.5 Lebenspartnerschaftsgesetz (LpartG)

Für die binationalen Paare hat das LpartG wegen der Ergänzung des AuslG eine positive aufenthaltsrechtliche Komponente. Die Bfl hat mit den ausländerrechtlichen Anwendungshinweisen zum LpartG kurz vor In-Kraft-Treten dieses Gesetzes reagiert und klar gestellt, dass es sich um einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltser-

¹³ Auf Anfrage zu beziehen über die Behörde für Inneres

¹⁴ Bereitgestellt im Internet unter: <http://www.hamburg.de/Behoerden/EZA/Info.htm>

laubnis handelt (§27 a i. V. m. § 23 Abs. 1 AuslG). Da zugleich auch die Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) dahin gehend geändert wurde, dass die auf Grundlage der standesamtlich begründeten Lebenspartnerschaft erteilte Aufenthaltserlaubnis auch einen Anspruch auf die Arbeitsberechtigung vermittelt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 ArGV), verbessert sich die Lebenssituation der binationalen Paare erheblich, weil sie künftig nicht mehr die Arbeitsgenehmigung vor dem Sozialgericht einklagen müssen.

Problematisch sind allerdings die Fälle, in denen das Aufenthaltsrecht nach der früher gültigen Weisung erteilt worden ist. Diese Paare werden auf die (erneute) Begründung der Lebenspartnerschaft vor den Standesämtern verwiesen, wenn sie eine Arbeitsberechtigung erhalten wollen. Zwar zeigten sich einige dezentrale Ausländerabteilungen bereit, die Fortschreibung der Aufenthaltserlaubnis nach Begründung der Lebenspartnerschaft als eine nach § 27 a AuslG zu bestätigen. Dies allerdings wird in der Übergangsphase bis zur standesamtlichen Begründung der Lebenspartnerschaft von der Arbeitsverwaltung nicht als ausreichend angesehen, um die Arbeitsgenehmigung zu erteilen. Auch wenn dies nur ein vorübergehendes Problem ist, würde die Ausländerbeauftragte eine andere Sicht der Arbeitsverwaltung begrüßen, zumal diese Paare zum Nachweis ihrer Partnerschaft einen notariell beurkundeten Partnerschaftsvertrag vorlegen können, der z.B. in Bayern statt der Begründung der Partnerschaft vor dem Standesamt Anerkennung findet.

Offen ist allerdings, ob das LpartG auch künftig weiter Bestand hat, da sich dieses Gesetzeswerk noch auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts befindet, das Verfahren in der Hauptsache also noch nicht entschieden ist.

Für den Fall, dass das BVerfG das LpartG für verfassungswidrig erklärt, regt die Ausländerbeauftragte an, dass in Hamburg die bisherige Arbeitsanweisung zur Erteilung (und Verlängerung) einer Aufenthaltsgenehmigung zur Führung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft wieder aufgenommen wird. Die bisherige Praxis vor In-Kraft-Treten des LpartG hat sich in Hamburg bewährt.

3.6 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)/ Einbürgerung

Ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt lag in der Information über das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.07.1999 [BGBl. 1999 I, S. 1618 ff], genannt „das neue Staatsangehörigkeitsrecht“. Bereits vor In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes hat die Ausländerbeauftragte in zahlreichen Veranstaltungen auf die positiven Rechtsänderungen hingewiesen und sie den Interessengruppen dargelegt. Die in Kooperation mit dem Einwohner-Zentralamt herausgegebene Handreichung für Multiplikatoren wurde in und über Hamburg hinaus gut angenommen.

Die personelle Aufstockung der Abteilung für Einbürgerungsangelegenheiten im Einwohnerzentralamt der BfI um 7 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Beginn des Jahres 2000 war eine notwendige Maßnahme, die allerdings bei weitem nicht ausreichte, um der stark gestiegenen Antragszahl zu begegnen. Daher wurde 2001 beschlossen, das Personal der Abteilung ein weiteres Mal zahlenmäßig zu erhöhen. Die Kosten dafür können durch die Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Die Umsetzung des Beschlusses ist bedauerlicherweise noch nicht erfolgt. Die Anhebung des Personalschlüssels ist jedoch weiter dringend geboten, weil in das Jahr 2000 immerhin noch ca. 15.000 unbearbeitete Anträge übernommen wurden.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass manche Ursachen der langen Bearbeitungszeit für die Anträge „hausgemacht“ sind. Schließlich behält sich die Abteilung für Einbürgerungsangelegenheiten vor, die ausländerbehördliche Entscheidung über die Aufenthaltsgenehmigung regelmäßig noch einmal auf die inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter leisten daher zum Teil fachfremde Arbeit, was die Erledigung der eigentlichen Aufgabe im Regelfalle verzögert. Soweit die Abteilung für Einbürgerungsangelegenheiten die Notwendigkeit dieser Prüfung damit begründet, dass die Grundentscheidung der Ausländerbehörde nicht immer nachvollziehbar sei, so kann dem künftig damit begegnet werden, dass die jeweilige Ausländerabteilung vor Abgabe der Akte eine nachvollziehbare Legende

der Entscheidungen über den Aufenthalt fertig.

Trotz der Erleichterungen der Einbürgerung und der teilweisen Einführung des *ius soli*, bestehen für einige Personengruppen weiterhin Schwierigkeiten beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit unter Beibehalt der bisherigen Staatsangehörigkeit oder es sind neue entstanden.

3.6.1 Staatsangehörigkeit durch Geburt im Bundesgebiet

§ 4 Abs. 3 StAG führt zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit von im Bundesgebiet geborenen Kindern ausländischer Eltern, wenn ein Elternteil im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit mindestens acht Jahren im rechtmäßigen Aufenthalt und im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist. Diese Kinder wachsen als Deutsche unter Deutschen heran, so dass diese Regelung der Kern der Integrationsförderung im neuen StAG ist. Hinsichtlich der Pflicht, sich ab Volljährigkeit für die elterliche oder die deutsche Staatsangehörigkeit zu entscheiden, bleibt anzumerken, dass im ersteren Falle noch offen ist, welchen Aufenthaltsstatus diese ehemaligen Deutschen erhalten. Es wird angeregt, sich für die Aufenthaltsberechtigung zu entscheiden. Im Übrigen ist die Optionspflicht nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken, da Kinder mit einem deutschen und einem ausländischen Elternteil dieser Pflicht nicht unterliegen.

3.6.2 Mehrstaatigkeit

Auch der erweiterte Katalog der Tatbestände zur Hinnahme der bisherigen Staatsangehörigkeit erweckte bei den Einbürgerungswilligen größere Hoffnungen, als erfüllt werden konnten. Lediglich für die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge vereinfachte sich das Einbürgerungsverfahren, da von ihnen nicht mehr verlangt wird, glaubhaft zu machen, dass die Durchführung des Ausbürgerungsverfahrens unzumutbar ist.

Die Möglichkeit, die bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben zu müssen, weil dadurch erhebliche Nachteile wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art

hinzunehmen wären (§ 87 Abs. 1 Nr. 5 AuslG), wird häufig von Einbürgerungsbewerbern aus dem Iran, die ohnehin nach den Erfahrungen der Ausländerbeauftragten kaum Chancen auf Entlassung aus der iranischen Staatsangehörigkeit haben, vorgebracht. Allein die Glaubhaftmachung des Vermögensverlustes (Verlust des Erbrechts, Verbot des Grundbesitzes) scheitert zu einem daran, dass die Einbürgerungsabteilung offizielle, vom iranischen Innenministerium bestätigte Grundbuchauszüge verlangt, die jedoch von den iranischen Stellen nicht erteilt werden, zum anderen an dem iranischen Recht selbst, wonach bei nicht genehmigtem Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit (hier der deutschen), Liegenschaften zu veräußern sind.

Im Übrigen wurde gerade bei Staatsangehörigen aus dem Iran die Hoffnung auf Einbürgerung unter Hinnahme der iranischen Staatsangehörigkeit wegen regelmäßiger Verweigerung der Entlassung enttäuscht, obwohl gerade bei dieser Gruppe auch von Hamburg ein Entgegenkommen gezeigt werden könnte. Schließlich ist mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht auch die alleinige Befugnis des Bundesministers des Innern, der Hinnahme der bisherigen Staatsangehörigkeit zuzustimmen, auf die obersten Landesbehörden übertragen worden, weil die Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit vom 05.02.1934 (!), die die genannte Zustimmungsbefugnis enthielt, aufgehoben worden ist.

Nach Erkenntnissen der Berichtstermin haben die iranischen Behörden nur ca. 25% der Ausbürgerungsanträge positiv beschieden. Dies gibt Anlass vorzuschlagen, dass der Innensenator in Gesprächen mit den Ressortkollegen der Länder vereinbart, dass Iran in die Liste der Staaten aufgenommen wird, die regelmäßig nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen. Die Herstellung von Bundeseinheitlichkeit ist hierbei unerlässlich.

3.6.3 Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache

Auch wenn die Fähigkeit, sich in der Verkehrssprache Deutsch ohne Schwierigkeiten zu Recht zu finden, für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben notwendig ist, stellt der neue Ausschlussgrund „keine

ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache“ (§ 86 Nr. 1 AuslG) insbesondere für solche Einbürgerungswilligen eine zu hohe Hürde dar, die nicht oder nur unzureichend alphabetisiert worden sind. Auch nachgezogene Ehepartnerinnen, die sich vorwiegend um die Familie kümmern und daher gehindert waren, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, sind betroffen. Zwar ist im Bereich der Ermessenseinbürgerung vorgesehen, dass bei älteren Personen, d.h. ab dem 60. Lebensjahr hinsichtlich des genannten Ausschlussgrundes Ausnahmen gemacht werden können, wenn sie sich ohne nennenswerte Probleme im Alltagsleben in deutscher Sprache mündlich verständigen können. Allerdings können diese Personen meist nicht in den Ermessensbereich einbezogen werden, weil sie eine zu geringe Altersrente beziehen und damit den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme (ergänzender) öffentlicher Mittel bestreiten können. Letzteres ist zwar bei den Anspruchstatbeständen im Ausnahmewege positiv zu berücksichtigen, nicht aber bei der Ermessenseinbürgerung.

Die Ausländerbeauftragte regt an, dass Hamburg für eine Ausnahmeregelung von dem Erfordernis der ausreichenden Kenntnis der deutschen Sprache im Anspruchsbereich eintritt.

4. Gleichberechtigter Zugang zu „Systemen“

Mit rund 70.000 Personen bilden die Menschen türkischer Herkunft in Hamburg die größte Migrantengruppe. Ihre Kenntnisse in der deutschen Sprache variieren erheblich je nach Einreisegrund, -zeitpunkt, Lernangeboten und Lebensumständen (Flucht, Familiennachzug, hier geboren oder minderjährig eingereist und hier aufgewachsen). Weniger gut deutsch sprechen häufig ältere Migrantinnen und Migranten („erste Generation“) und nachgezogene Ehepartner. Die türkische Sprache beweist eine große Vitalität neben dem Deutschen: Im Rahmen der repräsentativen Umfrage vom

Sommer 1999 (Leben und Wohnen, Band 3, 2001) wurden hinsichtlich der Frage der überwiegend gesprochenen Sprache für die türkischen Einwohner Hamburgs folgende Zahlen ermittelt: Überwiegend deutsch sprechen 15,5%, überwiegend türkisch 33,0% und „teils-teils“ 51,5%. Hierbei handelt es sich um eine Selbsteinschätzung der Befragten.

Wenigstens – aber nicht nur – für die Gruppe der überwiegend türkisch Sprechenden (33,0%), sieht die Ausländerbeauftragte bei fachärztlich angezeigter notwendiger psychotherapeutischer oder auch psychiatrischer Behandlung einen dringenden Bedarf an psychotherapeutischer und psychiatrischer Versorgung in der türkischen Herkunftssprache. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten, die Migration für den betroffenen Menschen mit sich bringen kann (Fluchtraumata, Herauslösung aus der Großfamilie, Einfindungsschwierigkeiten) vertritt die Ausländerbeauftragte die Auffassung, dass für den Bereich Migrationspsychologie und -psychiatrie auch ein Sonderbedarf besteht. Hier fehlt es schlicht an einer auf diesen Bereich bezogenen fachärztlichen und psychotherapeutischen Versorgung der nicht nur türkischsprachigen Einwohner Hamburgs.

4.1 Die „Gesundheitssprache“ ist deutsch

Obwohl in § 23 Abs. 1 VwVfG lediglich festgelegt ist: „Die Amtssprache ist deutsch“, ist de facto auch die „Gesundheitssprache“ deutsch. Deshalb kann die psychotherapeutische und psychiatrische Versorgungslage von Migrantinnen und Migranten in Hamburg bedauerlicherweise nur als defizitär bezeichnet werden. Diese Kritik der Berichterstatterin lässt sich in zwei Bereichen, der ambulanten psychotherapeutischen und psychiatrischen und der stationären psychiatrischen Versorgungslage belegen.

4.1.1 Ambulante psychotherapeutische und psychiatrische Versorgungslage

Unter Fachleuten ist unumstritten, dass eine Psychotherapie und psychiatrische Behandlung in der vom Patienten gewünschten Sprache, d.h. meist herkunftssprachlich erfolgen muss, um Behandlungserfolge zeitigen zu können. Auf den Punkt gebracht hat dies Dr. Klaus E. Weber im Rahmen eines Expertenworkshops, den die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen am 15.07.1999 veranstaltet hat: „Eine ärztliche Behandlung mit Dolmetscher ist besser als ohne Dolmetscher, eine Psychotherapie mit Dolmetscher ist keine.“ (Gesundheit und Migration, 1999, S. 61).

Eine solche fachärztliche Behandlung ohne Dolmetscher ist - so die Kassenärztliche Vereinigung Hamburg, der Berufungsausschuss für Ärzte in Hamburg und auch die Krankenkassenverbände - rechtlich nicht vorgesehen, obwohl der Berufungsausschuss für Ärzte in einem Verfahren selbst feststellt:

„Er ist der einzige ...isch sprechende Facharzt für Psychiatrie in Hamburg, der die ca. 8.000 ...isch sprechenden Migranten in Hamburg in deren Muttersprache behandeln und damit eine Leistung erbringen könnte, die von den in Hamburg niedergelassenen Psychiatern nicht erbracht werden kann. Insofern ist eine Unterversorgung des ...ischsprachigen Klientels offensichtlich. ... Dass für die muttersprachliche Behandlung von Ausländern ein Bedürfnis besteht, ist unbestritten.“ [Berufungsausschuss für Ärzte in Hamburg, Beschluss vom 17.01.2001 - BA-W 23/00 - S. 6, 8]

Gleichwohl hob im Jahr 2001 der Berufungsausschuss die zuvor durch den Zulassungsausschuss beschiedene Ermächtigung des herkunftssprachlichen Krankenhausarztes auf, wonach dieser auf Überweisung durch Vertragsärzte bei Patienten aus dem bestimmten Sprachraum die Diagnostik und Therapie psychiatrischer Erkrankungen erbringen soll. Der Berufungsausschuss argumentiert einerseits damit, dass die für Hamburg nach § 103 Abs. 1 SGB V verhängte Zulassungssperre für Psychiater für eine sichergestellte Versorgung spreche. Außerdem, und dies ist in der Tat ein gewichtiges Argument, wird für

die Aufhebung der Ermächtigung die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) ins Feld geführt. Das BSG hat in seiner Entscheidung vom 10.05.1995 [1 RK 20/94 in BSG 76, 109] ausgeführt, dass die gesetzlichen Krankenkassen nicht verpflichtet sind, die Kosten eines Gebärdendolmetschers für die ambulante Untersuchung eines Patienten zu übernehmen, der an einer an Taubheit grenzenden Schwerhörigkeit leidet. Der Berufungsausschuss setzt somit die somatische mit einer psychiatrischen und psychotherapeutischen Behandlung gleich, ohne dies jedoch zu begründen. Es wird lediglich entscheidend darauf abgestellt, dass die Krankenkassen sich nicht als verpflichtet sehen, die Kosten für eine herkunftssprachliche psychiatrische und psychotherapeutische Behandlung zu übernehmen.

4.1.2 Stationäre psychiatrische Versorgungslage

Ausgangspunkt der Kritik ist der Krankenhausplan 1998-2005 der Freien und Hansestadt Hamburg, den die BAGS herausgegeben hat.

Der Bericht beruht einerseits auf der Grundlage der Pflicht des Staates, im Rahmen der Daseinsvorsorge (Sozialstaatsprinzip) „für seine Bürgerinnen und Bürger“ die Vorhaltung bedarfsnotwendiger Krankenhäuser sicher zu stellen. Andererseits wird als Grundlage die Bevölkerungsentwicklung Hamburgs und des Hamburger Umlands herangezogen. Dabei wird nicht nach staatlicher Herkunft oder sprachlichem Hintergrund unterschieden. Die fehlende Berücksichtigung ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner bei der demographischen Entwicklung birgt allerdings die Gefahr, dass deren Belange hinsichtlich einer Vorhaltung bedarfsnotwendiger Krankenhäuser ebenfalls nicht berücksichtigt ist.

Das wird besonders im Bereich der Psychiatrie deutlich. Der Gutachter geht von einer von 29,2 Tagen auf 21,5 Tage abnehmenden Verweildauer aus. Dem folgt die Behörde jedoch nicht, sondern legt die gutachterliche Alternativberechnung zu Grunde, mit dem Resultat einer Abnahme der Verweildauer auf 23,4 Tage. Sie hält diese Reduzierung der Verweildauer bis zum Jahr 2005 ohne Qualitätsverlust nur

für erreichbar, wenn auf den bereits fortgeschrittenen Ausbau des außerklinischen Versorgungsangebots das teilstationäre Behandlungsangebot weiter ausgebaut und die Dezentralisierung des klinisch-psychiatrischen Versorgungsangebots unvermindert fortgeführt wird [Krankenhausplan 2005 S. 7-13f und 8-51ff]. Fraglich ist aber, ob dieser Zusammenhang auch gilt, wenn das außerklinische Behandlungsangebot die Bedarfe von Migrantinnen und Migranten – wie gezeigt – missachtet.

Obwohl der Bedarf an herkunftssprachlicher psychiatrischer Behandlung festgestellt ist, findet dieses Qualitätsmerkmal keinen Eingang in den Krankenhausplan. Dieser folgt aus einer im Gesundheitswesen – besonders aber im Bereich Psychiatrie – notwendigen Anerkennung der Tatsache, dass die Diagnose und Behandlung leichter fällt, wenn es keine sprachlichen Missverständnisse gibt und ein unmittelbares Vertrauensverhältnis zwischen Psychiaterin oder Psychiater und den Patienten entstanden ist. Eine für die stationäre Versorgung fehlende Berücksichtigung des Bedarfs an herkunftssprachlicher Behandlung birgt die Gefahr einer unzureichenden Behandlung der Patientinnen und Patienten, was zu einer erneuten stationären Aufnahme führen kann. Eine absehbare Folge wäre eine Zunahme des Versorgungsbedarfs statt der prognostizierten Abnahme.

Es verbleibt die Feststellung, dass der vorgelegte Krankenhausplan – wenigstens im Hinblick auf die psychiatrische Versorgung – solange unvollständig bleibt, solange nicht auch gesondert die Bedarfe der Migrantinnen und Migranten festgestellt und berücksichtigt werden.

4.1.3 Das Gesundheitssystem muss den Bedarfen gerecht werden

Die Ausländerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass in den benannten Bereichen eine adäquate psychotherapeutische und psychiatrische Versorgung nur über Angebote in der Herkunftssprache erreicht werden kann. Es besteht die Möglichkeit, auf Grund der soziokulturellen und sprachlichen Kompetenz der herkunftssprachlichen Psychotherapeuten und Psychiater die originäre fachmedizinische Leistung einzu-

setzen. Das Zuhören und Verstehen des Patienten sowie der missverständnisfreie Dialog mit ihm beruht ausschließlich auf Sprache, ist anders als bei der somatischen Medizin sozusagen der Schlüssel zur Diagnose und Therapie. Dabei handelt es sich nicht um eine delegierbare Leistung, so dass der Hinweis auf die Entscheidung des BSG nicht greifen dürfte. Außerdem darf auch die gesetzliche Forderung des § 27 Abs. 1 Satz 3 SGB V, wonach bei der Krankenbehandlung den besonderen Bedürfnissen psychisch Kranker Rechnung zu tragen ist, nicht außer Acht gelassen werden.

Die Berichterstatterin ist der Auffassung, dass die psychotherapeutische und psychiatrische Versorgung in der Herkunftssprache dringend sicher gestellt werden muss. Einerseits übersehen diejenigen, die den Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen nur einen Anspruch auf Krankenbehandlung in deutscher Sprache zubilligen, dass eben diese Versicherten auch Beiträge leisten. Die Migrantinnen und Migranten, die mit ihren Beiträgen die Solidargemeinschaft der Versicherten nicht unerheblich stützen, erfahren in dieser Hinsicht nur eine eingeschränkte Solidarität.

Gerade in einer Zeit, in der die Chance, eine Integrationsgesellschaft zu werden, nicht ungenutzt bleiben darf, muss sich auch das Gesundheitssystem öffnen. Die Gefahr von Fehldiagnosen, aber auch die vom UKE attestierte Undurchführbarkeit ambulanter psychotherapeutischer Behandlung (in der türkischen Sprache; UKE in einer Mitteilung an die Ausländerbeauftragte vom 21.12.2000) führen eher zu einer höheren Kostenlast für die Krankenversicherungen, als dass durch Versagung der Leistungen für eine herkunftssprachliche Behandlung eingespart würde.

Sollte sich, was angesichts der fehlenden Gesprächsbereitschaft bei den Krankenkassen [Schreiben der AOK Hamburg „im Namen aller Krankenkassen/-Verbände in Hamburg“ an die Ausländerbeauftragte vom 27.04.2001] wahrscheinlich ist, die kritisierte Haltung nicht ändern, muss im Wege der Gesetzesänderung ein entsprechender Anspruch, der Zugang zu einer herkunftssprachlichen psychotherapeutischen und psychiatrischen Versorgung ermöglicht, geschaffen werden. Die Ausländerbeauftragte regt aber auf der Ebene

unterhalb des Gesetzgebungsweges ein Umdenken an, wie es bei einigen Krankenkassen bereits ansatzweise geschieht. So liegen der Berichterstatterin in einigen Fällen ausnahmsweise erteilte Kostenübernahmen der See-Krankenkasse, der BKK Hamburg und Düsseldorf, der Barmer Ersatzkasse, der Bahn-BKK sowie der AOK Schleswig-Holstein vor.

4.2 Interkulturelle Öffnung des Öffentlichen Dienstes ist nicht genug

Bereits vor über einem Jahrzehnt wurde von Fachleuten diskutiert, dass sich die Sozialen Dienste, insbesondere die so genannte Ausländersozialberatung, als Beschäftigungssektor auch den Migrantinnen und Migranten öffnen müsse. Kurze Zeit später wurde von der Forderung nach der „interkulturellen Öffnung der Regeldienste“ gesprochen. Darunter war gemeint, dass in den Regeldiensten des gesamten öffentlichen Beschäftigungssektors Migranten als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichberechtigt auf allen Qualifikationsebenen Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten sollten. Nach aller inzwischen gesammelten Erfahrung sind zwar Fortschritte in dieser Zielsetzung zu verzeichnen, die aber in keiner Weise vergleichbar sind mit denen, die in der Frauenförderung erreicht wurden. Während inzwischen (deutschen) Frauen der uneingeschränkte Zugang zu allen Beschäftigungssektoren, nicht nur des Öffentlichen Dienstes, sondern auch in der privaten Wirtschaft, und – infolge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils – auch in dem in Deutschland traditionell den Männern vorbehaltenen Dienst in der Bundeswehr eingeräumt wird, ist das im Bereich der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten noch lange nicht so. Wohl ist durch die Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes der Zugang von EU-Staatsangehörigen erleichtert worden und auch durch die Wahrnehmung besonderer rechtlicher Möglichkeiten die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern im Polizeidienst als Beamte möglich und verstärkt in Anspruch genommen worden. Im Allgemeinen sind Migrantinnen und Migranten allerdings nur in den unteren Einkommensbereichen des Öffentlichen Dienstes vertreten, hauptsächlich dann im gewerbli-

chen und dienstleistenden (z.B. Reinigungs-)Bereich.

Der Öffentliche Dienst hat seine Vorbildfunktion bisher nicht ausreichend wahrgenommen. Dabei liegt es in aller Regel nicht an einem Mangel in den von Migranten erworbenen Qualifikationen. Aus vielfältigen Gründen – so die Erfahrungen der Ausländerbeauftragten aller Länder – werden deutsche Bewerberinnen und Bewerber Migrantinnen und Migranten vorgezogen. Dies wird sich erst ändern, wenn die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt wird und somit auch individuelle Möglichkeiten einer rechtlichen Prüfung von Entscheidungen außerhalb des Betriebsverfassungsgesetzes und vergleichbarer Rechtsvorschriften ermöglicht werden. In Hamburg liegt aktuell auch die Gefahr nahe, dass durch die beabsichtigte Änderung der Ausbildung der Polizisten in Richtung einer einspurigen Fachhochschulausbildung verbunden mit der Auflösung der Landespolizeischule es künftig weit weniger Ausländerinnen und Ausländern gelingen wird, eine Ausbildung zur Polizistin oder zum Polizisten beginnen zu können. Dies liegt an den veränderten Eignungsvoraussetzungen (Abitur oder Fachoberschulabschluss). Hier wirkt sich die in Kapitel I. B.1.2 beschriebene Bildungsbenachteiligung von Migrantenjüngendlichen negativ aus, die weit weniger häufig als die deutschen Jugendlichen solche Abschlüsse erreichen. Hier sollten besondere Zugangsmöglichkeiten für die Ausbildung in der Polizei geschaffen werden, wenn die Polizei insgesamt weiter in die Lage versetzt werden soll, in der multikulturell zusammengesetzten Bevölkerung der Stadt mit allen und für alle ihre Aufgaben befriedigend lösen zu können.

Welche volkswirtschaftlichen Schäden durch eine mangelnde interkulturelle Öffnung verursacht werden mag man z.B. daran erkennen, dass das sogenannte „Ärzte-hopping“, also die Mehrfachbehandlung einer Krankheit durch verschiedene Ärzte, bei Migrantinnen und Migranten nachgewiesenermaßen u.a. durch die zu wenig vorhandenen sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen in der Ärzteschaft verursacht werden.

4.3 Migranten und Medien

Die Medien sind ein weiteres Beispiel für die fehlende Akzeptanz kultureller Vielfalt im öffentlichen Leben. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen spielen Migrantinnen und Migranten weder als Journalisten eine nennenswerte Rolle, noch sind sie alltäglicher und normaler Bestandteil der Berichterstattung. Es überwiegen Sensationsmeldungen wie „Türke zündet Handgranate in der Disko“ oder „Afrikanischer Drogendealer gefasst“. Dabei ist es schon längst eine Selbstverpflichtung der Medien, dass die Nennung von Nationalität oder anderer Merkmale, die geeignet sind, Vorurteile und rassistische Einstellungen zu fördern, vermieden wird. So steht im Punkt 12.1 der publizistischen Grundsätze des Deutschen Presserates (Bonn 2000): „In der Berichterstattung über Straftaten wird die Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann erwähnt, wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht. Besonders ist zu beachten, dass die Erwähnung Vorurteile gegenüber schutzbedürftigen Gruppen schüren könnte.“

Daneben ist eine deutliche Zunahme von fremdsprachlichen Medienangeboten zu beobachten. Für viele Migrantengruppen gibt es einen Zugang sowohl zu Satellitenprogrammen, als auch zu Printmedien in ihren Herkunftssprachen, wenn sich diese auch kaum mit der Situation in Deutschland befassen. Dagegen hat sich inzwischen in den türkischen Medien, besonders bei den Zeitungen, ein starker Deutschlandbezug entwickelt, wenngleich dieser von deutscher Seite kaum wahrgenommen wird. Die in Hamburg erhältlichen Zeitungen in türkischer Sprache decken ein breites politisches Spektrum ab und enthalten im Unterschied zu den Zeitungen aus den meisten anderen Ländern auch eine ausführliche Berichterstattung über Deutschland.¹⁵ Dieser türkischen Presse in Deutschland muss jedoch vorgehalten werden, dass sie nicht selten ein verzerrtes Deutschlandbild vermittelt (Meier-Braun, 2001, S. 130). Inzwischen gibt es auch

regionale Blätter, die deutsch-türkisch zweisprachig sind und kostenlos verteilt werden, da sie sich über Anzeigen finanzieren können.¹⁶ Diese bessere Infrastruktur an verfügbaren Kommunikationsmedien führt unter anderem dazu, dass Hamburger türkischer Staatsangehörigkeit deutlich seltener ausschließlich oder überwiegend deutsche Zeitungen lesen (23 % gegenüber durchschnittlich 38 %, vgl. Leben und Wohnen in Hamburg, Band 3, 2001, S. 22f). Eine bundesweite Untersuchung ergab folgende Rangliste deutsch- und türkischsprachiger Medien: 70% deutsches Fernsehen, 58% türkischsprachiges, 37% deutschsprachiges Radio, 29% deutsche – 29% türkischsprachige Zeitungen, 15% türkischsprachiges Radio (vgl. Bundespresseamt 2001)

Anders als in den beiden Metropolen Berlin und Köln, in denen ebenfalls die Gesellschaft multikulturell geprägt ist, gibt es in Hamburg kein Programmangebot, in dem sich dies niederschlägt. Wünschenswert wäre ein Programm wie „SFB 4 Multi-Kulti“, in dem sowohl deutschsprachige Sendungen mit Nachrichten, Filmtipps, Musik und Reportagen an ein multikulturell zusammengesetztes Publikum gerichtet werden als auch Sendungen in elf ausgewählten Sprachen der Weltstadt Berlin sowie ein Lernangebot in Deutsch als Fremdsprache gemacht werden. Ziel eines solchen Programmangebotes ist nicht nur die Pflege kultureller Eigenständigkeit verschiedener Migrantengruppen, Ziel ist ausdrücklich auch der Beitrag zur Integration, d.h. unter anderem, die verschiedenen Hörergruppen aufeinander neugierig zu machen und übereinander zu informieren (vgl. Voß 2001).

Weder die deutschen Zeitungen noch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beziehen die Migrantenbevölkerung ausreichend in Ausbildungs- und Programmplanung ein. Speziell die Rundfunkanstalten kommen damit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht angemessen nach. So kommt es zu der Situation, dass die Medien – deutsche ebenso wie ausländische – verzerrte und stereotype Bilder zeichnen und verbreiten, die einer integra-

¹⁵ Vgl. die Analysen des Zentrums für Türkei-studien, zuletzt Juli 2001.

¹⁶ In Hamburg und Norddeutschland z.B. seit September 1997 die 14tägig erscheinende Zeitschrift „Gazete Güncel“.

tionspolitischen Vorstellung zuwiderlaufen (Ruhrmann, Nieland 2001). Solange in den Medienangeboten für die Minderheiten selbst kaum die Chance besteht, die Selbst- und Fremdbilder aufeinander zu beziehen und mitzugestalten, leisten die Medien keinen wirklichen Beitrag zu einem interkulturellen Dialog, der die Basis für ein friedliches Zusammenleben in der Gesellschaft bildet. Gesellschaftliche Partizipation im Bereich der Medien bedeutet – wie in allen anderen Bereichen – eine Öffnung der Strukturen für die Minderheiten selbst. Auf die Notwendigkeit, den Staatsvertrag über den NDR (Rundfunkrat und Verwaltungsrat) entsprechend zu verändern, wurde an anderer Stelle bereits verwiesen.

Dass sich nach diesen und anderen Diskriminierungserfahrungen sowie aus Gründen, die in der „community“ selbst zu suchen sind, sich eine eigene Medienlandschaft in den Herkunftssprachen von Migrantinnen und Migranten, aber hiesiger Berichterstattungsthemen entwickelt hat, die weitgehend aus der Betrachtung der deutschsprachigen Presse- und Politiklandschaft herausfällt und von deutscher Seite kaum wahrgenommen wird, ist auch eine Konsequenz der Verhältnisse, die auf Aus- und Abgrenzung gerichtet sind.

5. Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat

Die Ausländerbeauftragte empfiehlt dem Senat,
für die Elementarerziehung

- im Kindertagesstättenbereich und in den Vorschulen Maßnahmen zu ergreifen, damit diesen Institutionen gemäße Formen der Zweisprachigkeitsförderung erarbeitet und implementiert werden können. Insbesondere sind der Altersstufe angemessene Diagnoseinstrumente zu entwickeln, Konzepte zur Förderung von Zweisprachigkeit und Interkulturalität in der Erzieherinnenausbildung zu vermitteln und gezielt für die Ausbildung zur Erzieherin bei zweisprachigen Schulabsolventinnen zu werben;
- sicherzustellen, dass in der Ausbildung von Sozialpädagoginnen, die im Vorschul- und Schulbereich tätig werden, Qualifikationen dieser Zielsetzung ge-

mäß vermittelt bzw. bei der Einstellung als Kriterium angewendet werden;

für die Schule

- die Vergabe von Fördermitteln an die Schulen neu zu regeln. Sie soll sich an den nachgewiesenen Bedarfen der Kinder in der Einzelschule sowie an den Konzepten orientieren, die die Schule entwickelt;
- Programme zur Vermittlung von Deutschkenntnissen und zur Förderung von Zweisprachigkeit, die aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, zu koordinieren und nach Möglichkeit zu kombinieren. Nach Vorbild des erfolgreichen Programms zur Vermittlung von Deutschkenntnissen an Mütter im Vorschulbereich (aus Mitteln der BSJB) sind weitere Programme aufzulegen, in denen die verschiedenen Sozialisationsinstanzen bezogen auf das Kind zusammen geführt werden (z.B. Hebammenausbildung und Säuglingspflegerkurse, Deutschkurse für nachgezogene Ehefrauen und Erziehungsberatung);
- die BSJB zu beauftragen, ein schulsprachenspolitisches Konzept vorzulegen, in dem die allgemeine Zielsetzung für den Umgang mit Mehrsprachigkeit in den hamburgischen Schulen formuliert wird. Insbesondere wären der Ausbau des Herkunftssprachenunterrichts sowie die Einrichtung eines entsprechenden Faches mit Zeugnis- und Versetzungsrelevanz wichtig;
- weitere bilinguale Schulen in der Primarstufe einzurichten und deren Fortsetzung in der Sekundarstufe zu regeln, sowie die Schaffung der curricularen Grundlagen bzw. Evaluation der Rahmenpläne unter interkulturellen Gesichtspunkten fortzusetzen;
- die BSJB weiter zu beauftragen, in die Bildungsberichterstattung systematisch die Beteiligung von Migrantenkindern, ihren Schulerfolg und ihre Bildungsvoraussetzungen einzubeziehen. Der im Jahre 2001 erprobte *home-language-survey* sollte künftig in regelmäßigen Abständen für die Schülerinnen und Schüler aller Schulformen der Klassen fünf und sieben sowie bei Einschulung in der Grundschule fortgeschrieben werden. Weiter sollten alle vergleichenden Untersuchungen (LAU, PISA, IGLU, TIMSS) die Frage der sprachlichen

Voraussetzungen der Kinder einbeziehen, auch in den eingesetzten Diagnoseinstrumenten;

für die Lehrerbildung

- die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern für Aufgaben interkultureller und zweisprachiger Erziehung im Sinne der Vorschläge der Kommission Lehrerbildung umzusetzen. Eine Informations- und Werbekampagne bei Abiturientinnen könnte dazu beitragen, zweisprachige Lehramtsstudentinnen und -studenten zu gewinnen und begleitende Tutorenprogramme könnten aufgelegt werden, um den Studienerfolg zu sichern;

für die Weiterbildung

- zu prüfen, ob das auf dem Beitragsprinzip beruhende Arbeitslosenversicherungssystem nicht im Sinn einer Investition in Humankapital größere Freiräume in der Fort- und Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten zuerkannt bekommen kann, um die berufliche Integration von Einwanderinnen und Einwanderern, besonders dann, wenn sie als Erwachsene nach Deutschland kommen, besser fördern zu können;
- verstärkt auf die Kammern einzuwirken, Regelungen herbeizuführen, damit im Ausland erworbene Qualifikationen besser als bisher anerkannt werden können;
- im Rahmen eines Modellversuchs zu erproben, wie die mitgebrachten beruflichen Qualifikationen von Personen, die im Wege des Familiennachzugs dauerhaft nach Hamburg kommen, erfasst werden können und in zielgruppenspezifischen Anpassungsqualifikationsmaßnahmen mit dem Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen und fachsprachlichen Elementen sinnvoll verknüpft werden können;

für die Ausbildung

- dafür zu sorgen, dass der öffentliche Dienst als Vorbild für andere Betriebe seine Ausbildungsleistungen für junge Menschen mit Migrationshintergrund nachhaltig verbessert. Nach dem Vorbild der Maßnahmen in der bisherigen Polizistenausbildung könnte auch in den Gesundheitsberufen und der öffentlichen Verwaltung die gezielte Einbeziehung von Migrant*innen forciert werden;

forciert werden;

- auf die ausbildende Wirtschaft einzuwirken, damit sie grundsätzlich allen Jugendlichen die Möglichkeit einer Ausbildung im Dualen System einräumt. Der Senat sollte sich aber darüber hinaus auch zu seiner sozialpolitischen Verantwortung bekennen und in dem Falle, dass die Wirtschaft diese Leistung nicht erbringt, sicherstellen, dass alle, insbesondere die ausländischen ausbildungsbereiten Jugendlichen, die sich längerfristig in Hamburg aufhalten, eine voll qualifizierende Berufsausbildung erhalten;
- sich auf allen politischen Ebenen dafür einsetzen, dass das Arbeitsgenehmigungsrecht so gestaltet wird, dass Jugendliche grundsätzlich unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus betriebliche Ausbildungsmöglichkeiten wahrnehmen können;
- die Betriebe aufzufordern, verstärkt Fachkräfte mit Migrationserfahrung als Ausbilderinnen und Ausbilder einzustellen. Dem Senat wird geraten, durch besondere Fördermaßnahmen dafür zu sorgen, dass nichtdeutsche Fachkräfte stärker als bisher an den Kursen zur Qualifizierung von Ausbildern nach der Ausbildereignungsverordnung teilnehmen. Darüber hinaus ist ein besonderes Programm der Meisterförderung für diese Fachkräfte zu konzipieren;
- in der BSJB ein Konzept erarbeiten zu lassen, das in Fortsetzung der Maßnahmen in den allgemeinbildenden Schulen dem Ziel der Förderung von Zweisprachigkeit verpflichtet ist. Des weiteren sollten bilinguale Ausbildungsprogramme verstärkt konzipiert und finanziell gefördert werden;
- zu prüfen, wie über das bisherige Maß hinaus die Existenzgründungsbedingungen für Migrantinnen und Migranten verbessert werden können, um das Potenzial an Ausbildungsbetrieben und Arbeitsplätzen zu vergrößern. Finanzielle Anreize, inhaltliche und rechtliche Unterstützung der Betriebe wären dazu geeignet, die Inhaber und potenziellen Ausbilder frühzeitig über das deutsche Ausbildungssystem zu informieren und sie in ihrer Ausbildungsleistung zu unterstützen. Dezentrale Beratungsmöglichkeiten von potenziellen Existenz-

gründern in der Herkunftssprache sollten über das in Wilhelmsburg angesiedelte Projekt des Vereins Unternehmer ohne Grenzen auch in anderen Stadtteilen angesiedelt werden;

für die rechtliche Situation

- darauf hinzuwirken, dass in den dezentralen Ausländerabteilungen der Bezirksämter bei der Antragstellung von Amts wegen geprüft wird, ob eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung oder eine Aufenthaltsberechtigung erteilt werden kann und falls dem so ist, die Antragsteller auch über diese Möglichkeit zu informieren;
- sich dafür einzusetzen, dass familienpolitische Leistungen, wie Kindergeld und Erziehungsgeld, alle Migrantenfamilien einschließt, sofern mindestens ein Elternteil eine Aufenthaltsgenehmigung besitzt;
- dafür Sorge zu tragen, dass, solange das Kindschaftsrechtsreformgesetz ungenügend in das Ausländergesetz eingearbeitet ist, Entscheidungen über den Aufenthalt von Eltern nicht nur deutscher Kinder überwiegend von dem Gedanken des Wohles des Kindes und dessen Anspruch auf die Betreuungsgemeinschaft durch beide Eltern geleitet werden. Zudem regt die Ausländerbeauftragte an, dass der Senat sich auf Bundesebene dafür einsetzt, dass eine Regelung geschaffen wird, wonach das Aufenthaltsrecht des Kindes auch vom Vater abgeleitet wird;
- durch eine Entbürokratisierung im Eheschließungsverfahren dafür zu sorgen, dass einerseits eine Verfahrenstransparenz und andererseits eine Entlastung der Standesämter bewirkt wird. Daher sollte nur bei individuellen Zweifeln an der Identität oder Ledigkeit eines der Verlobten das Auswärtige Amt um Amtshilfe zur Klärung der Zweifel ersucht werden;
- Antragstellern von Asylfolgeanträgen Duldungen zu erteilen bis das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Entscheidung, ob das Asylverfahren durchgeführt wird oder nicht, getroffen hat. Auch dies dient der Verfahrensvereinfachung, weil die betroffene Person dann auch für behördliche Entscheidungen erreichbar ist;
- bei künftigen Vereinbarungen über Alt-

fallregelungen diese so zu gestalten, dass die geforderten Voraussetzungen auch erfüllbar sind;

- bei Einbürgerungen das Verfahren dadurch zu verkürzen, dass die Einbürgerungsabteilung nicht mehr wie bisher alle ausländerrechtlichen Grundentscheidungen einer erneuten Prüfung unterzieht. Dies würde auch dazu beitragen, Personal zielgerichtet und effektiv für die Bearbeitung des Einbürgerungsverfahrens einzusetzen;
- auf Bundesebene sich für die Abschaffung der Optionspflicht einzusetzen;
- an die Verbände der Krankenkassen und die Kassenärztliche Vereinigung mit dem Ziel der Anerkennung des Anspruches von Migrantinnen und Migranten auf psychische und psychotherapeutische Behandlung in der Herkunftssprache heranzutreten. Auf Bundesebene sollte sich der Senat für eine entsprechende Gesetzesänderung einsetzen;

für die Medien

- eine Änderung des Staatsvertrages zum Norddeutschen Rundfunk zugunsten einer größeren Beteiligungsmöglichkeit von Migranten in die Wege zu leiten. Im Zuge dessen werden geeignete Maßnahmen ergriffen, um auf die öffentlich-rechtlichen Medien einzuwirken, damit sie ihrem Auftrag nachkommen, auch die nicht deutschsprachige Bevölkerung Hamburgs angemessen in ihrer Berichterstattung zu berücksichtigen. Im NDR ist zu prüfen, ob nach dem Vorbild des SFB oder WDR ein interkulturelles Programm gestaltet werden kann;
- dafür zu sorgen, dass von der Staatlichen Pressestelle auch türkischsprachige Medien, die in Hamburg erscheinen, ausgewertet werden und mit einer zusammenfassenden Übersetzung in die deutsche Sprache versehen werden, um die Behörden und die Hamburger Bürgerschaft besser als bisher über die Deutschland- und Hamburgberichterstattung informieren zu können;

für den Öffentlichen Dienst

- dafür zu sorgen, dass der Öffentliche Dienst stärker als bisher seine Beschäftigungsmöglichkeiten für Migranten wahrnimmt, z.B. indem in Stellenausschreibungen analog der Frauenförde-

rung Migranten ermutigt werden, sich zu bewerben und stärker als bisher auf interkulturelle Kenntnisse als Auswahlkriterium zurückgegriffen wird.

C. Stadtentwicklungspolitik als Teil einer Integrationspolitik!

Im Abschnitt A. 2 wurde bereits dargestellt, wie sich die Bevölkerung in den Hamburger Stadtteilen verteilt: Bei einem insgesamt wachsenden Anteil von Migrantinnen und Migranten sinkt gleichzeitig die räumliche Trennung zwischen den Angehörigen verschiedener Nationalitäten und den Deutschen. Dennoch gelten manche Stadtteile als „Ausländerstadtteile“, oder es wird der Eindruck geäußert, es lebten in bestimmten Gegenden der Stadt nur „Türken“, wobei unterstellt wird, dies ginge mit sozialer Benachteiligung für die Bewohner einher. Von den Potenzialen, die in der ethnischen und soziale gemischten Bevölkerung liegen, wie sich die Einstellungen der Gruppen zu einander verhalten und welche Organisationen für die Beteiligung an der Entwicklung einer Stadtteilentwicklung zu gewinnen wären, ist seltener die Rede.

1. Soziale Stadtteilentwicklung – Anspruch und Realität

Soziale Stadtteilentwicklung zielt ihrem eigenen Anspruch nach auf Quartiere und Stadtviertel mit wirtschaftlichen Problemen, hoher Arbeitslosigkeit, knappem und schlechtem Wohnraum sowie ökologischen, städtebaulichen und kulturellen Problemen und Defiziten. Das Programm trage dazu bei, die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern und die vorhandenen Kräfte zu wecken, indem es Hilfe zur Selbsthilfe organisiert. In den Gebieten der Sozialen Stadtteilentwicklung werden Stadtteilmanager eingesetzt, deren wesentliche Aufgabe darin besteht, die Bewohnerinnen und Bewohner in geeigneter Weise anzusprechen und mit ihnen gemeinsam Konzepte zur Verbesserung der Lebensbedingungen im jeweiligen Quartier zu entwickeln und umzusetzen. Ausländerinnen und Ausländer, von denen 29% in den Gebieten der Sozialen Stadtteilentwicklung wohnen, spielten für das Programm der Sozialen Stadtteil-

entwicklung eine große Rolle, weil aus ihrer räumlichen Ungleichverteilung über die Stadtteile hinweg vielfältige Spannungen resultieren.

Einerseits wird aus diesem Selbstverständnis des Programms ein umfassendes, weite Bereiche des Lebens in einem Stadtteil umfassendes Verständnis von Entwicklungspolitik vor Ort ersichtlich. Nicht nur wie in früheren Ansätzen einer reinen Bauleitplanung werden Wohnen und Wohnumfeldgestaltung, sondern auch Schule, Ausbildung und Arbeitsmarkt der Region einbezogen werden müssen, wenn es darum geht, vor Ort und mit örtlicher Unterstützung Probleme anzugehen. Es wird aber andererseits auch das Grundverständnis bisheriger Stadtentwicklungspolitik hinsichtlich des Umgangs mit Migranten deutlich: Es werden hohe Ausländerzahlen in Relation zu Deutschen ins Blickfeld genommen. Durch diese einfache Gegenüberstellung entsteht und verfestigt sich der Eindruck, hohe Zuwandereranteile im Quartier seien grundsätzlich ein Belastungsfaktor. Diese Zahlen und das Kriterium Staatsangehörigkeit sagen allerdings wenig aus, wenn es um Nachbarschaft oder „überforderte“ Nachbarschaften im Quartier geht. Der Dualismus Ausländer – Deutsche macht es unmöglich, die Vielschichtigkeit, die Heterogenität der Quartiere (historische Entwicklung, baulich-räumliche und funktionale Lage in der Stadt, das Wohnumfeld, die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, insbesondere deren sozio-ökonomischer Status, Altersstruktur, Nationalitäten, Lebensformen, Familienstrukturen, Selbsthilfeorganisationen, Selbständige, etc.) sowie die damit verbundenen Potenziale im Quartier zu erkennen und zu nutzen. Hinweise auf vermutete Konflikte mit ethnischem Hintergrund verdecken in aller Regel die wahren Ursachen. Die soziale Differenz ist in diesen Gebieten groß, wobei nur eine der vielen Trennlinien zwischen Deutschen und Ausländern verläuft. Fast nie wird erwähnt, welche „große Rolle Ausländerinnen und Ausländer“ denn in den Gebieten der sozialen Stadtteilentwicklung spielen und in welchem Verhältnis diese zu ihrer Anzahl steht. „Ausländerkonzentration“ wird suggestiv zum Maßstab von „Sozialverträglichkeit“ genommen, obwohl hier die Einnahme einer anderen Perspektive notwendig ist: Nach den Ergebnissen der Un-

tersuchungen des Projektes Integration sowie anderer Untersuchungen (vgl. Bukow u.a., 2001) stellen Migranten in städtischen Quartieren, besonders in sozialen Brennpunkten inzwischen auch den stabilisierenden Faktor dar, nicht nur für die „eigene community“, sondern auch für den Stadtteil selbst und für die Bevölkerung insgesamt.

Wenn Zuwanderer lediglich rein quantitativ als soziales Problem dargestellt werden, wird gleichzeitig die Toleranzschwelle der einheimischen deutschen Bevölkerung als abhängig von einem gewissen Prozentsatz zugewanderter Bevölkerung festgeschrieben. Eine so verstandene Stadtentwicklungspolitik reduziert das über die Grenzen Hamburgs hinaus angesehene Programm der sozialen Stadtteilentwicklung im Bereich der Integrationsförderung auf eine Festigung des gängigen Negativimages dieser Quartiere: Ein hoher Ausländeranteil sei ein Belastungsfaktor, Ausländer hätten Defizite und Familienbeziehungen spielten eine wichtige, allerdings in aller Regel segregative Rolle. Dabei ist es gerade eines der Ziele sozialer Stadtteilentwicklung, das Image der Quartiere zu heben. So gesehen wird auch die Chance vertan, integrationspolitische Perspektiven aufzuzeigen, in dem auf eine gewünschte Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Gestaltung der Gesellschaft auf der regionalen Ebene eingegangen wird bzw. übersehen wird, was sie bereits leisten. Gerade soziale Stadtteilpolitik hat die Chance, unterhalb der Ebene ausländerrechtlicher Regelungen eine humane und nicht diskriminierende Politik durch bewusste Einbeziehung aller Bewohner im Quartier zu praktizieren, Partizipationsstrukturen aufzubauen, die allen die Chance auf Identifikation mit dem Stadtteil fern von ethnischen Polarisierungen bieten könnten. Partizipation aller Bewohner und insbesondere der ihren Anteilen nach viel zu wenig einbezogenen Migrantinnen und Migranten muss ein Hauptanliegen der Integration auf Stadtteilebene sein. Migranten könnten und sollten vermehrt als Potenzial zur Erhöhung der Selbstregulierungsmechanismen in Nachbarschaft und Quartier durch eine aufsuchende Politik einbezogen werden. Dass dies in Einzelbereichen durchaus gelingen kann, wird an-

satzweise durch das Beispiel „Mit-Büro“ in Wilhelmsburg, erfolgreich gezeigt.

Dabei werden die Probleme wohl gesehen, wie schwierig es ist, Menschen und Organisationen besonders im Bereich der Migranten offensiv zu beteiligen, wenn weder sie, noch die Initiatoren, einen planvollen Überblick darüber haben, wer im Stadtteil wohnt und wie zu beteiligen ist.

2. Gemeinsames Leben und Wohnen in Hamburg – Potenziale ausschöpfen

„Gute Nachbarschaften“ leben von der Möglichkeit des kommunikativen Austausches. Sie sind das Ziel gemeinwesenorientierter Politik auf der individuellen Ebene des Stadtteils in dem Sinne, dass Menschen gerne in ihrem Stadtteil mit anderen in Nachbarschaft leben wollen, weil sie Gemeinsamkeiten in ihren Vorstellungen, Ansprüchen und Interessen entwickelt haben. Die bisherigen Versuche, Migrantinnen und Migranten in die Stadtentwicklungsplanung einzubinden, leiden einerseits unter der Unkenntnis der Initiatoren, welche Institutionen vor Ort agieren, welche Personen ansprechbar sind und mit welchen Mitteln sie zur Mitarbeit gewonnen werden können, so dass ihnen kein übertragender Erfolg beschieden war. Kommunikation lebt aber auch von der Gleichberechtigung der Partner. Hier ist und bleibt noch viel zu tun, weil einerseits „Ausländerinnen und Ausländer“ sowie ihre Institutionen vor Ort eher als störendes Element betrachtet werden. Andererseits wird das so empfundene Ausschlussverhalten der Mehrheitsbevölkerung und ihrer politischen Institutionen auch auf Seiten der Migranten als ewig vorhanden vorausgesetzt, so dass gemeint wird, eine ernsthafte Mitarbeit werde gar nicht gewollt. Die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe in der Region ist weder von deutscher Seite gefördert worden, noch stark in der nichtdeutschen Bevölkerung verankert. Es genügt nicht, nur Räume für Kommunikation (Mietercafés, Gemeinschaftsräume, usw.) zu schaffen, wenn nicht gleichfalls demokratische Elemente damit verankert werden.

2.1 Einstellungen von Deutschen zu Migranten

Aus der repräsentativen Umfrage¹⁷, die von der Ausländerbeauftragten im Sommer 1999 durchgeführt wurde, wird deutlich, dass Hamburg seinem Ruf als weltoffene und tolerante Stadt gerecht wird und damit ein gutes Fundament für das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Staatsangehörigkeit besitzt.

Im Vergleich zu anderen Städten und Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland weist Hamburg den niedrigsten Wert einer Ausprägung von Fremdenfeindlichkeit auf. Dabei ist für die Stadt ein Zusammenhang ganz wichtig: Fremdenfeindlichkeit hängt entgegen einer häufig gerade im Bereich der Politik vertretenen Ansicht nicht von der objektiven Anzahl oder dem Anteil der im Stadtteil lebenden Ausländerinnen und Ausländern ab. Vielmehr sind ganz andere Faktoren – beispielsweise die Einschätzung der allgemeinen und persönlichen wirtschaftlichen Lage – wesentlich stärker dafür verantwortlich als die Anwesenheit von Menschen anderer Staatsangehörigkeit. Mehr noch, es gilt das genaue Gegenteil der landläufigen Meinung: Der persönliche Kontakt und das Zusammenleben bauen negative Einstellungen eher ab und die Furcht vor kultureller Fremdheit sinkt mit zunehmendem Anteil von Zuwanderern unter der Wohnbevölkerung.

2.2 Große Bereitschaft auf Seiten der Migranten

Auch wenn Migrantinnen und Migranten häufig in sozial schlechteren Verhältnissen als die deutsche Mehrheitsbevölkerung leben, äußern zwei Drittel aller befragten Nichtdeutschen eine hohe Verbundenheit mit der Stadt und ihrem Stadtteil. Die Stadt ist ihre Heimat geworden oder war es von Geburt an und die weit überwiegende Mehrheit identifiziert sich sehr stark mit Hamburg. Dieses hohe Identifikationspotenzial, auch mit den Problemen der Stadt

und dem Stadtteil, kann nutzbringend und stabilisierend einbezogen werden. Über die Hälfte von ihnen engagiert sich in der Nachbarschaftshilfe und jeder Fünfte übt eine ehrenamtliche Funktion aus.

Fast die Hälfte aller Befragten trifft sich in ihrer Freizeit häufig mit Deutschen. Je schlechter allerdings das Nachbarschaftsverhältnis zu Deutschen eingeschätzt wird, umso größer ist der Wunsch nach einem intensiveren Kontakt. Insgesamt haben aber wenige Migrantinnen und Migranten Erfahrungen in der Mitarbeit in kommunalpolitischen Gremien oder nach deutschem Muster strukturierten Selbsthilfeorganisationen (z.B. Seniorenbeiräten, etc). Insgesamt finden sich außerordentlich günstige Voraussetzungen für eine Ansprache, sich im Stadtteil stärker als bisher auch außerhalb der eigenen nationalen oder sportlicher Bezüge stärker für das Gemeinwesen zu engagieren.

2.3 Repräsentanzstrukturen von Migrantinnen und Migranten

Über 500 Nationalitätenvereine existieren in Hamburg. Die meisten sind Vereine zur Wahrung und Pflege der Herkunftskultur, darunter einige, die in den Mittelpunkt ihres Vereinsgeschehens die Ausübung ihrer Religion gestellt haben. Dies hat eine Auswertung des Vereinsregisters im Jahre 1999 seitens der Ausländerbeauftragten in Kooperation mit dem „Projekt Integration“ ergeben. Die Vereine sind häufig fest eingebunden in den Stadtteil, ohne dass es von deutscher Seite in vollem Umfang wahrgenommen wird. So existieren allein in St. Georg 53, Eimsbüttel 42, St. Pauli 41, Altona Altstadt 40, Wilhelmsburg 31, Rotherbaum 27 und in Billstedt 24 Vereine. Auffällig ist eher die bauliche bzw. äußerliche Veränderung, wenn sich im Umkreis von Vereinssitzen Geschäfte ansiedeln, die ganz offensichtlich von Migranten geführt werden. Besonders wahrgenommen wird, meist mit Befremden, wenn sich Vereine bemühen, bisher anders genutzte Gebäude zu Stätten der Religionsausübung umzugestalten. Aufgrund der vielfältigen Nutzungseinschränkungen seitens der Bauleitplanung oder ganz offensichtlichen bewussten Abdrängens in bestimmte bauliche (Sanierungs-) Bereiche, geraten diese Re-

¹⁷ Unter insgesamt 6.000 deutschen (1.200) und nichtdeutschen Staatsangehörigen (jeweils 600 aus den acht in Hamburg ansässigen größten Nationalitäten), veröffentlicht in: Die Ausländerbeauftragte des Senats

ligionsvereine häufig in den Ruf, eine der über 50 „Hinterhofmoscheen“ in Hamburg zu betreiben. Sie werden bisher wenig und mit unzureichenden Methoden und Hintergrundkenntnissen angesprochen. Dabei bleibt es häufig trotz guten Willens einiger Initiatoren in der Stadtteilentwicklung bei einem ersten Versuch, weitere Bemühungen werden eingestellt, wenn sich nicht auf Anhieb ein Erfolg, d.h. eine gewünschte Beteiligung in der vorgesehenen Form ergibt. Dabei sind die Vereine und deren Vorstände ganz wichtige Multiplikatoren, die es zu gewinnen gilt, innerhalb des Prozesses der Sozialen Stadtteilentwicklung mitzuwirken, um auch die Interessen und Belange der eingewanderten Bevölkerung besser als bisher nutzen zu können. Ihre Bereitschaft ist da, wie Erfahrungen der Ausländerbeauftragten zeigen. Besonders die Religionsvereine haben einen wichtigen Stellenwert. So sind beispielsweise über 40 Moscheevereine im Dachverband der „Islamischen Gemeinschaften in Hamburg – Schura e.V.“ organisiert. Mit ihren Einrichtungen bilden sie wichtige zu erschließende und einzubindende Institutionen auf Stadtteilebene und helfen, Transparenz und Toleranz im Umgang mit anderen Religionen und Kulturen zu fördern, und zwar auf beiden Seiten. Sie wiederum sind in der Lage, insbesondere auf Ältere, auf Familien und solche Menschen nachhaltig einzuwirken, die eher am sozialen Rand der Gesellschaft leben.

2.4 Interkulturelle Begegnungsstätten – ein notwendiger Schwerpunkt für die Migrations- und Integrationsarbeit Hamburgs

Im Frühjahr 1999 leitete die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales durch eine öffentliche Ausschreibung der Trägerschaften die Neuordnung der vormals 16 „Deutsch-Ausländischen Begegnungsstätten“ ein. Neben den bisherigen Aufgaben der Begegnungsstätten (Förderung des interkulturellen Dialogs und der interkulturellen Begegnung, aktives Eintreten gegen Diskriminierung und Angebote zur sozialen Integration) sollten zukünftige Träger auch die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt, die Beratung und Betreuung älterer Migrantinnen und Migranten, die

Schwerpunkte Mädchen- und Frauenarbeit und die gezielte Öffnung der Begegnungsstätten auch für Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge aus afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern, aus Polen und Afghanistan gewährleisten. Ziele der Umstrukturierung waren außerdem mehr Professionalität und Wirtschaftlichkeit und der Abbau von überflüssiger Bürokratie.

Seit Januar 2000 gewährleisten dies vier Trägervereine in nunmehr zwölf Begegnungsstätten. Die Stärkung der Träger und die unterschiedliche Profile der jeweils stadtteilorientiert ausgerichteten Interkulturellen Begegnungsstätten ermöglichte, dass die Angebote in den Schwerpunktbereichen Antidiskriminierung, frauenspezifische Angebote, Arbeit und Qualifizierung, Interkulturelle Kommunikation und Beratung konsolidiert und ausgebaut wurden. Neben der erfolgreichen Umsetzung der von der BAGS verfolgten o.g. Ziele wurde durch die Konzentration auf vier Träger ein erhöhter Qualitätsstandard ebenso in der konzeptionellen Verankerung der Angebote in den jeweiligen Einrichtungen als auch bezüglich der Transparenz für eine über die einzelnen Stadtteile hinausgehende Öffentlichkeit erreicht. Sie sind in eine Stadtentwicklungspolitik neben den in den Stadtteilen vertretenen Vereinen und Verbänden aktiv in die Gemeinwesenarbeit einzubeziehen.

2.5 Migranten sichern Infrastruktur vor Ort

In fast allen Stadtteilen mit einem Anteil von über 30% Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung ist die Quote der Sozialhilfebezieher unter der ausländischen Bevölkerung ganz erheblich niedriger als bei der deutschen Bevölkerung. Das hat seine Ursache wohl u.a. in den von Migranten entwickelten Netzwerken der familiären und nationalen Unterstützung. Auch haben sie es seit längerer Zeit geschafft, sich mit der Gründung von in der Regel kleineren Geschäften und Dienstleistungsunternehmen eine selbständige und von kurzfristigen Konjunkturunbrüchen unabhängige wirtschaftliche Basis zu schaffen. Wenn sich auch anfangs das Angebot möglicherweise auf eine ethnische Nischenfunktion ausrichtete, ist dies längst Vergangenheit.

Insofern ist heutzutage das Angebot der ausländischen Selbständigen auf die Gesamtbevölkerung ausgerichtet und wird auch von den meisten Bewohnern eines Viertels angenommen. Migrantinnen und Migranten haben damit ganz erheblich zur Stabilisierung des Stadtteils, wenn auch von deutscher Seite oft mit Argwohn betrachtet, beigetragen. Der Vorteil des Entstehens einer eigenen Geschäftsstruktur ist der, dass sie kleinteilig organisiert ist und noch nicht dem Trend großer Lebensmittelkonzerne mit ihrer Konzentration in Großmärkten folgt. Die Bereitschaft, sich über das übliche Maß an Arbeitseinsatz hinaus auch zu einem niedrigeren Einkommen, allerdings mit dem Vorzug der Selbständigkeit, zu engagieren, ist hoch ausgeprägt. Stadtentwicklungsplanung sollte die vorhandenen Anlagen und Befähigungen der in der Region lebenden Bevölkerung positiv aufnehmen. Eine so verstandene Planung muss sich auch fragen, ob die bisher wirkende Bauleitplanung in den von Migranten überproportional bewohnten Stadtteilen dieses aufnimmt und mit veränderten Bau- und Nutzungsmöglichkeiten reagiert.

Die innerhalb der Migrantenbevölkerung vorhandene Bereitschaft, sich eine selbständige Existenz aufzubauen, ist aber bisher weitgehend unerschlossen geblieben. Die Schranken zwischen behördlichen Institutionen (worunter nicht nur Behörden im engeren Sinn, sondern z.B. auch Kammern, Arbeitsämter, usw. zu verstehen sind) und den Migranten behindern die Entwicklung und Förderung der Selbständigkeit. Existenzgründungsberatung muss vor Ort, regional aufsuchend und herkunftssprachlich organisiert werden. Einige Vorschläge wurden oben gemacht.

3. Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat

Die Ausländerbeauftragte empfiehlt dem Senat,

- eine stärkere Einbeziehung von Migrantenvereinen auf Stadtteilebene möglich zu machen, indem das Vereinsregister EDV-gerecht aufbereitet wird;
- eine Förderung zur Stärkung der Organisationsfähigkeit von Vereinen zu Dachverbandsstrukturen zu konzipie-

ren;

- den Politikbereich der Stadtentwicklung inhaltlich so weiter zu entwickeln, dass Stadtentwicklung zu einem umfassenden Instrument unter Einschluss der spezifischen Bedingungen von Migranten vor Ort werden kann. Dazu muss sie besonders für Migranten offen sein und die traditionellen behördlichen Ressortblickwinkel vernetzen. Es genügt nicht, z.B. die Entwicklung des Kindertagesstättenangebots, die Einbettung und Akzeptanz der Schule in den Stadtteil, die Versorgung der Schulabgänger mit beruflichen Perspektiven, die Entwicklung des betrieblichen Angebots sowie die Entwicklung des Wohnumfeldes als „Heimat“ lediglich aus der Sicht der politisch verantwortlichen Behörde zu sehen und mehr oder minder zufällig zu betreiben; Stadtentwicklungspolitik im Sinne der Schaffung einer sozial funktionierenden Stadt muss eine interbehördliche Klammerfunktion übernehmen und gleichzeitig sich als Moderator zwischen (Gesamt-) Bevölkerung und Verwaltung verstehen.

D. Integration von Flüchtlingen

Wo auch immer auf der Welt ein kriegerischer Konflikt oder eine politische Krise beginnt oder sich verschärft, innerhalb weniger Tage und Wochen kommen Flüchtlinge auch nach Deutschland und Hamburg. Dabei handelt es sich in der Regel nur um einen kleinen Teil der flüchtenden Menschen, denn die meisten werden von den unmittelbaren Nachbarländern aufgenommen – so leben z.B. die Flüchtlinge aus Afghanistan zu Millionen in Pakistan und dem Iran, aber nur ca. 22 000 von ihnen haben über die vielen Jahre Aufnahme in Hamburg gefunden. Es ist von der Regel auszugehen, dass, je weiter die Entfernung des Herkunftslandes von Deutschland ist, desto stärker kommen Flüchtlinge mit relativ guten allgemeinen und beruflichen Qualifikationen und finanziellem Hintergrund. Je nach Struktur des Staates kommen sie aus dem bürgerlichen Milieu, dem (ehemaligen) Regierungsapparat oder es handelt sich um Intellektuelle. Die wichtigsten Faktoren für die Flucht nach Deutschland oder

besonders nach Hamburg sind dabei der Zugang zu den Fluchtwegen, eine Einbindung in soziale Netzwerke, z.B. durch Verwandte, die schon früher nach Deutschland oder Hamburg gegangen sind (Geschäftspartner, Arbeitsmigranten) und die Finanzierung der Flucht, die zum Teil von hier lebenden Verwandten getragen wird. Kaum einer, der keine Freunde und Verwandte hier hat, kennt die rechtlichen oder sozialen Verhältnisse und lässt sich z. B. von den hiesigen relativ schlechten und schwierigen sozialen Bedingungen der hier lebenden Flüchtlinge von der Flucht abhalten. Innerhalb europäischer Wanderungs- und Fluchtbewegungen überwiegt aber die Armutswanderung.

Die Zahl der Flüchtlinge nach Deutschland entspricht zwar nicht direkt der Zahl der Asylbewerber, da teilweise Flüchtlinge keinen Antrag auf Asyl stellen und gleichwohl nicht abgeschoben werden können. Die jährliche Zahl der Asylbewerber gibt jedoch einen Hinweis darauf, wie die Entwicklung zu beurteilen ist und wie sich die Gesellschaft - auch das Land Hamburg - darauf einzustellen hat.

1. Mit den Folgen von Flucht und Verfolgung müssen wir leben lernen

Zu den Asylbewerbern kommen solche Flüchtlinge hinzu, die keinen Asylantrag stellen. Sie verbleiben in dem Bundesland, in dem sie sich zuerst den Behörden melden (ungeregelter Zugang). Dies ist ein besonderes Problem der großen Metropolen Deutschlands und insbesondere der Stadtstaaten. So sind in den letzten Jahren in Hamburg eine erhebliche Zahl von Personen zugezogen, die nicht in das Asylverfahren eingemündet sind. Ihre jährliche Zahl ist in einigen Jahren höher gewesen als die Zahl derjenigen, die Asyl beantragt haben. Die folgende Tabelle gibt über deren Zahl in den Jahren 1997 bis zum ersten Halbjahr des Jahres 2001 Auskunft:

Mehrheitlich kommen die Personen des unregelmäßigen Zugangs in Hamburg aus Afghanistan, Jugoslawien und den GUS-Staaten. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil der Personen aus dem unregelmäßigen Zugang mit einer Zeitverzögerung doch noch in das Asylverfahren einmündet und dann in aller Regel auf die nach Hamburg zu verteilende Quote angerechnet wird.

Flüchtlinge, die im unregelmäßigen Zugang kommen, fallen nicht unter das Asylverfahrensgesetz. Sie können somit nicht entsprechend des geltenden Verteilungsschlüssels in andere Bundesländer gebracht werden, um die Kosten der Unterbringung und Unterhaltung solidarisch auf die Länder aufzuteilen. Weiter müssen sie nach derzeitigem Recht dauerhaft öffentlich untergebracht werden, fallen unter das geltende stark einschränkende Arbeitsgenehmigungsrecht und sind somit überwiegend auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen. So können beispielsweise Kinder nach erfolgreichem Abschluss der Schule keine Ausbildung beginnen, weil ihnen die Arbeitsberechtigung dafür fehlt. Ein Übergang in einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus, der eine Eingliederungs- und langfristige Bleibeperspektive eröffnen würde, ist nicht möglich. Diese Situation liegt weder im Interesse der Flüchtlinge, noch im Interesse Hamburgs. Verursacht wird sie meist durch eine mangelnde Beratung aus dem Verwandten- und Freundeskreis und von Schleppern, die sich den Umstand zu Nutze machen, dass wegen „tatsächlicher Abschiebungshindernisse“ und der Rechtslage derzeit weder die Ausreisepflichtung, noch die Verteilung in andere Bundesländer durchgesetzt werden kann. Den Menschen versprechen sie den Verbleib in Hamburg, den diese sich deshalb wünschen, weil hier Menschen ihrer eigenen Bevölkerungsgruppe, oft auch Verwandte leben, die ihnen kulturelle, soziale und sonstige Unterstützung bieten können. Von den langfristi-

Jahr	Zugang von Personen im unregelmäßigen Verfahren	Zugang von Personen im Asylverfahren (verteilt nach Hamburg)	Personen im Verfahren der Familienzusammenführung oder Rückkehr
1997	1671	2101	2657
1998	2499	2218	2309
1999	4721	1752	1863
2000	3775	2479	3015
2001p	3000	2200	3400

gen Folgen berichten sie nicht, diese kann ein Neuankömmling in der Regel auch nicht in der Tragweite erfassen.

Unter den jetzt geltenden Bedingungen kann der Aufenthalt solcher Flüchtlinge, die für die Dauer des Bestehens der „tatsächlichen Abschiebungshindernisse“ eine Duldung erhalten, über Jahre anhalten, ohne dass von ihnen auf Dauer angelegte „Integrationsleistungen“ erbracht werden oder sie von Fördermaßnahmen profitieren können. Obwohl sie vielfach in einem Asylverfahren gute Chancen hätten, zumindest eine Unterschutzstellung nach §51 oder §53 AuslG zu erreichen, ist ihr Aufenthalt aufgrund von Fehlinformationen und mangelhafter Beratung in einer aufenthaltsrechtlichen und integrationspolitischen Sackgasse. Wenn innerhalb der Familienverbände einige Personen Anträge gestellt haben, andere nicht, um nicht von ihnen getrennt zu werden, ergeben sich u.U. in der zeitlichen Folge sehr verschiedene Aufenthaltstitel: Eingebürgerte, Personen mit unbefristeten Aufenthaltserlaubnissen und Befugnissen bis hin zu geduldeten Menschen.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (2BvR 260/98) vom 10. August 2000 zur politischen Verfolgung durch quasi-staatliche Organe oder Herrschaftsorganisationen in Afghanistan und der Aufhebung des Entscheidungsstopps des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gibt es für die nach Hamburg gekommenen Afghanen gute Gründe, in das Asylverfahren zu gehen. Konnte bisher immer argumentiert werden, dass auf Grund der Rechtssprechung der Verwaltungsgerichte kaum eine Chance auf Anerkennung von Verfolgungstatbeständen durch das Taliban-Regime oder die Regierung der Nord-Allianz bestünden und es sich somit nicht lohnen würde, mit den Nachteilen einer möglichen Verteilung in das Asylverfahren zu gehen, ist dies nun völlig anders. Die Ausländerbeauftragte hat in Zusammenarbeit mit den afghanischen Vereinen und Moscheen die Betroffenen mit allem Nachdruck versucht, auf die neue Situation hinzuweisen. Eine erhebliche Zahl derer, die sich bisher in einem „Gästestatus“ wähnten, ist dieser Beratung gefolgt und hat Asyl beantragt. Die bisher erkennbar positive Entscheidungspraxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländische Flüchtlinge hat

diesen Ansatz auch bestätigt. Für die Menschen aus der Bundesrepublik Jugoslawien bestehen nach den diesjährigen Beschlüssen der Innenministerkonferenz keine Abschiebehindernisse mehr, so dass schrittweise ihre Ausreise erfolgen wird.

Derzeit befinden sich schätzungsweise über 4000 Personen in Hamburg im Status der Duldung, die nicht das Asylverfahren durchlaufen haben. Soweit möglich und nötig, wird die Ausländerbeauftragte weiterhin versuchen dahin gehend zu beraten, dass diese Personen in das Asylverfahren gelangen, weil nur dieses, egal ob positiv oder negativ durchlaufen, überhaupt eine aufenthaltsrechtliche Perspektive eröffnet.

Der Situation in Hamburg kann außer durch Beratung nur entgegengewirkt werden, wenn eine generelle, gesetzlich verankerte Verteilung für alle nach Deutschland kommenden Flüchtlinge erwirkt wird, und nicht nur für die, die in das Asylverfahren eintreten. Damit können die Schleuser nicht mehr bestimmte Zielorte anbieten und damit Geld verdienen. Auf die Familienbindungen sollte dabei Rücksicht genommen werden; eine Mobilität innerhalb Deutschlands ist jedoch nach Erhalt einer Befugnis oder Anerkennung als Asylberechtigter ohnehin nach kurzer Zeit möglich, wenn die Verfahren zügig entschieden werden. Dazu ist der Senat bereits im letzten Jahr über den Bundesrat initiativ geworden, ohne dass dies bereits zu einem positiven, für Hamburg entlastenden Ergebnis gekommen ist. Der Senat sollte weiterhin seine Zielsetzung verfolgen und politisch auf die anderen Bundesländer wie die Bundesregierung einwirken, eine generelle gesetzliche Verteilung von nach Deutschland kommenden Flüchtlingen vorzusehen. Im übrigen sollte auch geprüft werden, inwieweit die Tatsache, dass Flüchtlinge und Einwanderer in erster Linie in die Metropolen und Städte kommen, auch im Länderfinanzausgleich seinen Niederschlag finden kann.

Das Zahlenverhältnis zwischen denjenigen, die als Flüchtlinge nach Hamburg kommen und denjenigen, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen, ist stets so gewesen, dass es mehr Flüchtlinge gab (etwa 3:5). Flüchtlingsszuwanderung ist also in dieser Gesellschaft ein dauerhaftes, jedenfalls kein kurzfristig vorübergehendes Phänomen. Die durch eine Verschlechterung

nung der Aufenthaltsbedingungen zielende Politik der zu „verringerten Attraktivität des Kommens“ hat sicherlich zur Folge gehabt, dass Flüchtlinge in andere, meist europäische Nachbarländer „umgeleitet“ worden sind, soweit keine verwandtschaftlichen Beziehungen hier vorhanden waren. Dazu ist festzustellen, dass die Gründe nach Hamburg zu kommen, nicht durch die politischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden, sondern ganz wesentlich durch Familienentscheidungen, die meist darauf beruhen, dass kulturelle und finanzielle Unterstützungsleistungen von Menschen gleicher Herkunft vermutet oder tatsächlich geleistet werden. Die bisherige Politik hat auch dazu geführt, dass, ungeachtet der Akzeptanz und des politischen Willens, eine erhebliche Zahl von Menschen auf Dauer hier bleiben konnte: Sei es aufgrund von Altfallregelungen der Innenministerkonferenz, aufgrund von zeitlich über Jahre verzögerten, aber dennoch erfolgreichen Asylanträgen (z.T. mit Erteilung einer Befugnis nach §53 AuslG) oder indem sich Familien im Laufe der Zeit in eine aufenthaltsrechtliche Mischung vieler verschiedener Aufenthaltsgenehmigungstitel hineinbewegten. Letzteres macht es schließlich auch zukünftig unmöglich, aufgrund irgendwann veränderter politischer Rahmenbedingungen im Herkunftsland z.B. die geduldeten (alten) Eltern von inzwischen deutschen Staatsangehörigen abschieben zu wollen. Diese Menschen sind Teil der Gesellschaft geworden, ohne in den Anspruch einer wesentlichen Integrationsförderung gekommen zu sein. Sie haben unter sehr schweren Bedingungen gelebt, z.B. jahrelang in öffentlicher, sehr beengter Unterbringung mit mehreren Personen in einem Raum, was sich auch auf die Entwicklung der Kinder vielfältig negativ ausgewirkt hat.

Es bietet sich nunmehr die Möglichkeit, die bisherige Politik des Umgangs mit Flüchtlingen kritisch zu überprüfen. Die bisherigen Ansätze haben weder das gewünschte abschreckende Ergebnis gehabt, noch haben sie in irgendeiner Weise geholfen, das Zusammenleben aller Bevölkerungsgruppen und deren Integration zu verbessern.

2. Keine Unterbringung von Flüchtlingen in besonderen Einrichtungen über eine lange Zeit

Ganz wesentlich wird die Integration von Flüchtlingen beeinflusst von der Unterbringung und den Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt. Auf den zuletzt genannten Faktor wurde bereits in Kapitel B. 2.2 (Steuerung des Arbeitsmarkts mit Hilfe des Arbeitsgenehmigungsrechts?) mit Vorschlägen zur Änderung der Situation eingegangen.

Für Hamburg ist politisch festzustellen, dass wegen des zu erwartenden dauerhaften Zugangs von Flüchtlingen und der Aufgabe der Integration derer, die auf längere Zeit oder auf Dauer hier bleiben können, grundsätzlich die Förderung der Integration möglichst frühzeitig einsetzen sollte. Die Einrichtung der öffentlichen Unterbringung von Flüchtlingen hat sich nur teilweise bewährt. Die relativ kurzfristige Erstunterbringung auf den Schiffen ist möglicherweise noch hinzunehmen. Die Anschlussunterbringung in eigens dafür geschaffene „Pavillondörfer“, „Wohncontainerdörfer“ oder die Belegung von z.B. Heimen, Hotels und Pensionen geschah aber in der Erwartung einer lediglich zeitlich begrenzten Zuwanderung von Flüchtlingen auf gegenüber den sechziger und siebziger Jahren erhöhtem Niveau. Bauleitplanerisch und baurechtlich wurden diese in den neunziger Jahren geschaffenen Einrichtungen häufig auf eine begrenzte Zeit abgesichert. Die Trägerschaft wurde sehr unterschiedlich vergeben. Ein Teil der Anlagen wird in der Verwaltung der Bezirke, ein Teil in der Trägerschaft von z.B. Pflegen und Wohnen geführt.

In der Zeit der neunziger Jahre traf der verstärkte Zugang an Flüchtlingen zusammen mit einer erhöhten innerdeutschen Zuwanderung aus den neuen Bundesländern sowie einer verstärkten Zuwanderung von Spätaussiedlern, so dass Wohnungen insbesondere des unteren Preissegments knapp waren. Aus solchen Gründen und um eine verstärkte Binnenwanderung zu vermeiden, wurden die Möglichkeiten einer Inanspruchnahme von Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungswesens in aller Regel an einen mindestens dreijährigen Aufenthalt und an eine Aufenthaltsgenehmigung, also mindestens der Aufent-

haltsbefugnis geknüpft. Eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung begründet keine Wohnraumberechtigung, wenn keine eigenen Mittel vorhanden sind, um den Lebensunterhalt zu finanzieren.

Inzwischen hat sich der Wohnungsmarkt in weiten Bereichen von einem Markt der Anbieter zu einem Markt für die Nachfrager gewandelt, mit teilweise erhöhten Leerstandsdaten der Wohnungsbaugesellschaften, zumindest im einfachen und Geschosswohnungsbau. Die ehemaligen Überlegungen treffen also heute hinsichtlich des Wohnungsmarktes nicht mehr zu. In einer reinen Kostenbetrachtung hat sich auch seit längerer Zeit herausgestellt, dass eine Unterbringung von Familien seitens des Sozialamtes in vom Amt gemieteten Wohnungen grundsätzlich kostengünstiger ist als die öffentliche Unterbringung. Die Hinweise auf diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von der BAGS wurden allerdings von den Bezirken zuwenig angenommen, wenn nicht in Einzelfällen ganz besondere Gründe (wie z.B. bestimmte schwerwiegende Krankheiten von Familienmitgliedern) für eine Einzelunterbringung in Wohnraum sprachen. Stadtentwicklungspolitisch war die Aussonderung von Minderheiten und deren Zusammenfassung zu größeren Einheiten noch nie sinnvoll. Soziale Probleme wurden so eher verstärkt als gemindert. Auch die soziale Isolation hinsichtlich eines Hineinwachsens in die Mehrheitsgesellschaft wurde dadurch nicht aufgelöst, weil u.a. keine zielgerichtete Integrationsförderung betrieben wurde bzw. betrieben werden konnte.

Generell sollte die Unterbringungspraxis von Flüchtlingen im Anschluss an die Erstunterbringung eine kritische Überprüfung erfahren. Aus integrationspolitischen Gründen wie der bereits hier geschilderten Erfahrungen sollten Familien mit minderjährigen Kindern grundsätzlich in zu mietenden Wohnraum untergebracht werden können. Inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen zu ändern sind, ist zu prüfen. Ob dies im Standard „sozialer Wohnungsbau“, mit einer verstärkten Belegung vom Sozialamt gemieteter Wohnungen oder die Freigabe bestimmter Kontingente öffentlich geförderten Wohnungsbaus im Altbestandsbereich oder in der Freigabe der Wohnberechtigung im freien Wohnungsmarkt unter der Festsetzung bestimmter

Höchstmietkosten erfolgen kann, ist in die Prüfung einzubeziehen.

3. EQUAL – eine integrationspolitische Chance

Die Gemeinschaftsinitiative „Equal“ ist Teil einer Strategie der Europäischen Union, die darauf zielt, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und sicherzustellen, dass niemandem der Zugang zu diesen Arbeitsplätzen verwehrt wird. Die aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierte Initiative dient dazu, neue Wege der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Arbeitenden und Arbeitssuchenden zu erproben. Sie gliedert sich in verschiedene Themenbereiche, so soll u. a. – das ist in diesem Themenkomplex wichtig – über das Programm eine Unterstützung der Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt erprobt werden. Dabei wird ausdrücklich gesagt, dass eine Hilfe darin bestehen kann, z.B. für Asylbewerber und Flüchtlinge neue Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt zu finden oder darin, abgelehnte vor Verlassen des Landes auszubilden. Unter der Federführung der Gesellschaft für Arbeit, Technik und Entwicklung mbH (GATE) haben sich eine Vielzahl von Hamburger Trägern zu einem Netzwerk zusammengeschlossen und eine gemeinsame Interessensbekundung erarbeitet, im Rahmen der Initiative durch Beratung, sprachliche Qualifizierung bis hin zur beruflichen Qualifizierung neue Möglichkeiten der Integration oder (bei einer Ausreiseverpflichtung) der Reintegration in das Herkunftsland, den Betroffenen Hilfestellung zu geben.

Das außerordentlich bürokratische Verfahren ist insgesamt bisher nicht zum Abschluss gelangt. Die ausufernde Bürokratie lässt sich besonders an folgendem Umstand belegen: Seit Ende 2000 ist bekannt, dass bei beruflichen Qualifizierungsansätzen außerhalb von Berufsbildenden Schulen für die Teilnehmer eine Arbeitsgenehmigung erforderlich ist. Diese wird aber nach der geltenden Rechtslage entweder gar nicht erteilt werden können, wenn die Betroffenen sich noch im Status des Arbeitsverbotes befinden oder es wird das Nachrangigkeitsprinzip angewendet werden, was aber in jedem Fall bedeutet,

dass kein Träger bisher weiß, ob er im Falle eines positiven Bescheides für die Maßnahme auch die Zielgruppe erreicht. Weder die Innenbehörde sah sich während der Planungsphase in der Lage zuzusichern, dass durch eine rechtlich mögliche Erteilung einer kurzfristigen, an den Maßnahmenzweck gebundenen Aufenthaltsgenehmigung die Arbeitsgenehmigung erteilt werden kann, noch das Arbeitsamt Hamburg, im Vorwege durch die Zusicherung der Erteilung einer Arbeitsgenehmigung eine Planungssicherheit herzustellen. Auch das Bundesarbeitsministerium verwies regelmäßig auf das geltende Arbeitsgenehmigungsrecht, wovon keine Ausnahme gemacht werden sollte. In der Zwischenzeit wurden allerdings zarte Hinweise gegeben, dass, wenn es zu solchen Qualifizierungsmaßnahmen in Hamburg kommen sollte, möglicherweise Mitte des Jahres 2002 darüber im Detail mit positiver Tendenz entschieden werden könnte.

Auf jeden Fall ist die genannte Entwicklungspartnerschaft des Netzwerkes im Themenbereich Asylbewerber und Flüchtlinge mit in die mit Priorität zu verfolgende Maßnahme aufgenommen worden und bietet neue Ansätze einer Integrations- bzw. Reintegrationspolitik für Jugendliche Flüchtlinge, die in Hamburg unbedingt genutzt werden sollten.

4. Empfehlungen der Ausländerbeauftragten an den Senat

Die Ausländerbeauftragte empfiehlt dem Senat,

- weiterhin seine Zielsetzung verfolgen und politisch auf die anderen Bundesländer wie die Bundesregierung einwirken, eine generelle gesetzliche Verteilung von nach Deutschland kommenden Flüchtlingen vorzusehen;

- im übrigen sollte geprüft werden, ob die hohen Integrationsleistungen, die besonders die Stadtstaaten erbringen müssen, sich nicht auch im Länderfinanzausgleich niederschlagen müssen;
- dafür zu sorgen, dass alle Menschen, die als Ausländerinnen und Ausländer sich rechtmäßig oder längere Zeit geduldet in Deutschland aufhalten, also keine Touristen sind, für die Dauer ihres Aufenthaltes in den Stand versetzt werden, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen und einer Beschäftigung nachzugehen. Die Tarifbindung einer Beschäftigung ist aber wie bisher unbedingt zu wahren;
- die Unterbringungspraxis von Flüchtlingen im Anschluss an die Erstunterbringung ist zu überprüfen. Aus integrationspolitischen Gründen sollten Familien mit minderjährigen Kindern grundsätzlich in zu mietendem Wohnraum untergebracht werden können;
- die neuen Ansätze einer Integrations- bzw. Reintegrationspolitik für Jugendliche und Flüchtlinge, wie sie mit dem Equal-Programm der Europäischen Union angeboten werden, in Hamburg unbedingt zu nutzen.

II. Zur Tätigkeit der Ausländerbeauftragten

Im zweiten Teil des Berichts wird über einen Teil der Aktivitäten Rechenschaft abgelegt, die die Ausländerbeauftragte und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Berichtszeitraum entfaltet haben. Viele dieser Tätigkeiten fanden in Zusammenarbeit mit Migrantinnen und Migranten, ihren Organisationen und mit Initiativen im Feld interkultureller Arbeit statt. Ohne die Unterstützung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden, aber auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier aller Fraktionen wäre die Arbeit der Berichterstatterin nicht so erfolgreich verlaufen.

A. Politische Mitwirkung

Laut Berufungsdrucksache des Senats soll die Ausländerbeauftragte in allen „ausländerpolitischen“ Vorhaben des Senats beteiligt werden, d.h. als abstimmungsberechtigte Stelle mitwirken bei der Entwicklung von Leitlinien, Drucksachen etc.. Gleiches gilt für die Vorhaben des Bundes, soweit sie im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens der Behandlung im Bundesrat bedürfen. In aller Regel wurde die Ausländerbeauftragte deshalb in der Vergangenheit in solchen Fragen beteiligt und konnte ihre Sicht der Probleme einbringen. Dank der guten Zusammenarbeit mit vielen Hamburger Behörden konnten wesentliche inhaltliche Impulse bereits in den vorhergehenden Diskussionen eingebracht werden, so dass sich eine formelle inhaltliche Stellungnahme erübrigte. Die mitunter in Einzelfällen aufgetretenen Schwierigkeiten in der vorgesehenen Beteiligung konnten in den meisten Fällen geklärt werden. Wenn die Beteiligung versäumt wurde, lag das daran, dass die Präsidialabteilungen nicht erkannt hatten, welche Migranten betreffende Wirkung die vorgelegten Drucksacheneinhalte besaßen. Es wäre daher in Zukunft günstiger, den Begriff „Ausländerpolitik“ nicht zu eng zu verstehen, sondern im Sinne von Integrationspolitik eher weit zu definieren. Gegebenenfalls kann die Ausländerbeauftragte auf ihre Beteiligung verzichten, ist dann aber wenigstens informiert.

Die Ausländerbeauftragte beteiligt sich an den regelmäßigen Konferenzen der Ausländerbeauftragten des Bundes und

der Länder. Für letztere ist federführend die Stellungnahme der Ausländerbeauftragten für die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ erarbeitet worden, die in weiten Teilen von der Beauftragtenversammlung übernommen wurde. Gleiches gilt für die Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge und Integration der Arbeits- und Sozialministerkonferenz, in der die Länder unter Beteiligung der Ausländerbeauftragten eine Position der Länder für die Kommission erarbeitet haben.

In der Sicherheitskonferenz der Behörde für Inneres war die Ausländerbeauftragte stellvertretend für die nichtdeutsche Bevölkerung Hamburgs Mitglied und konnte in den Arbeitsgruppen und in der Konferenz selbst wesentliche Impulse zur Verbesserung des gut nachbarschaftlichen Zusammenlebens zwischen deutscher und nichtdeutscher Bevölkerung einbringen und damit helfen, das subjektive Unsicherheitsgefühl insbesondere in der älteren Bevölkerung abzubauen.

Weiter ist die Ausländerbeauftragte im Landesschulbeirat vertreten. Dieser hat im Juli 2001 eine „Stellungnahme zu den Auswirkungen der Migration auf das Hamburger Schulwesen“ verabschiedet. Darüber hinaus arbeitet die Ausländerbeauftragte in mehreren interbehördlichen und behördlichen Arbeitskreisen sowie Gremien mit, wenn es darum geht, die Integrationsbedingungen und -möglichkeiten in der Stadt zu verbessern.

B. Konfliktschlichtung

Bereits in der Vergangenheit hat sich die Ausländerbeauftragte stets bemüht, dass im Ausland vorhandene Konflikte nicht auch in Hamburg zu Auseinandersetzungen führen, die nicht demokratisch-gewaltfrei verlaufen. Da auch die Menschen der in Hamburg vertretenen Nationalitäten aus verschiedenen ethnischen, regionalen, religiösen und politischen Gruppen zusammengesetzt sind, ist das Zusammenleben dieser Menschen auch untereinander von Konflikten erheblich beeinflusst, besonders dann, wenn im Herkunftsland politische Veränderungen anstehen oder aufgrund von Krieg und Bürgerkrieg u.U. sogar neue Einzelstaaten entstehen. Das war in den letzten zehn Jahren z.B. so in der Region des Balkan (Kroatien, Bos-

nien-Herzegowina, Mazedonien und Kosovo) und einigen GUS-Staaten (Georgien, Armenien, Tschetschenien). Aktuell sind solche Prozesse in Afghanistan nachvollziehbar. Die in Hamburg ansässigen rd. 22.000 Afghaninnen und Afghanen bzw. Deutsche afghanischer Herkunft sind in besonderer Weise von den Folgen der Attentate am 11. September des Jahres betroffen, weil sie bereits in den letzten 20 Jahren Krieg, Elend, Gewalt und Vertreibung bis hin zu Folter in ihrer Heimat kennen gelernt haben und in aller Regel davor zu uns geflüchtet sind.

Der aktuelle militärische Konflikt trifft viele afghanische Familien in Hamburg unmittelbar, weil Angehörige, Freunde und Bekannte in der afghanischen Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werden. Viele Menschen befinden sich auf der Flucht und haben keine Möglichkeit, sich selbst zu unterhalten und zu ernähren. Sie sind darauf angewiesen, dass Hilfe von Außen kommt und Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen und Lebensmittel geliefert werden sowie medizinische Versorgung geleistet werden kann. Unklar ist auch die Versorgungssituation der Menschen, die in den Städten und Dörfern verblieben sind. Vielen international arbeitenden Hilfsorganisationen gelingt es kaum noch, Lebensmittel in das Land und zu den Menschen in den Flüchtlingscamps zu liefern, so dass bei weitem zu wenig dort ankommt. Außerdem hat der Winter angefangen und es wird sich die Situation bei anhaltenden Kämpfen weiter verschlechtern. Dies und die unklare künftige politische Entwicklung belastet die hier ansässigen Menschen sehr.

Nachdem aus afghanischen Kreisen in Hamburg erste Aufrufe laut wurden, den bewaffneten Kampf der „Nord-Allianz“ zu unterstützen und sogar unter jungen Männern dafür geworben wurde, zurückzukehren und gegen die Taliban zu kämpfen, war die Ausländerbeauftragte gezwungen, moderierend und schlichtend einzugreifen. In eilig einberufenen Konferenzen unter der Beteiligung aller unterschiedlichen afghanischen Gruppen, Vereine und Moscheen sowie der Repräsentanten der großen Familien konnten mit deren Unterstützung gemeinsame Erklärungen erarbeitet werden, die Selbstverpflichtungscharakter haben. Die afghanischen Repräsentanten

haben z.B. alle in Hamburg und Umgebung lebenden Landsleute aufgerufen:

1. „Ruhe zu bewahren und
2. ausschließlich gewaltfrei und friedlich für den Frieden, Freiheit und Demokratie und deren Erhaltung in Hamburg einzutreten.
3. Weiter ist in dieser Situation hoher emotionaler Belastung eine Zurückhaltung in der Parteinahme geboten; vielmehr ist die Solidarität aller Menschen über alle bisher trennenden Grenzen hinweg gefordert.
4. Gemeinsame demokratische Wertvorstellungen zu entwickeln und zu festigen ist Grundlage eines gelingenden Integrationsprozesses für die hier wohnenden Afghaninnen und Afghanen.
5. Die Medien sind aufgerufen, mit einer verantwortungsvollen Berichterstattung den Zusammenhalt in der Gesamtbevölkerung zu festigen. Es ist in dieser Situation wenig hilfreich, durch erfundene oder schlecht recherchierte Berichte die friedliebende afghanische Bevölkerung in den Kreis potenzieller Unterstützer von Terroristen zu rücken.“

Sie setzen weiter ihr „Vertrauen in die gesamte Bevölkerung auf ein unvoreingenommenes Zusammenleben und in den Hamburger Senat sowie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, mit allen ihr zustehenden Mitteln auf eine langfristige friedliche und demokratische Entwicklung in Afghanistan hinzuwirken.“

Darüber hinaus wurde gemeinsam mit der Ausländerbeauftragten eine Spendenaktion ins Leben gerufen, die das Ziel hat, humanitäre Hilfe der notleidenden Bevölkerung zukommen zu lassen. Bisher haben sich alle Beteiligten an die Absprachen gehalten.

C. Öffentlichkeitsarbeit

1. Kampagne zum neuen Staatsangehörigkeitsgesetz

Nachdem am 23. Juli 1999 das Staatsangehörigkeitsgesetz von der Bundesregierung beschlossen wurde, begannen die Vorbereitungen für eine umfangreiche Informations- und Werbekampagne für dieses neue Gesetz. Die Vorbereitungen bezogen sich auf die Herstellung von Informa-

tionsmaterialien, um sowohl die deutsche wie auch die nichtdeutsche Bevölkerung zu informieren und für eine verstärkte Einbürgerung zu werben. Parallel wurden zahlreiche Einrichtungen und Personen angesprochen, um für die geplante Einbürgerungskampagne möglichst viele Partner zu gewinnen. Am 1. Januar 2000 trat das neue Gesetz in Kraft; zehn Tage später begann die „Partnerschaft für Integration – für eine gemeinsame und sichere Zukunft“ der Ausländerbeauftragten.

Über 50 Institutionen - von A wie Arbeiterwohlfahrt (AWO) über B wie die Behörde für Inneres, die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, über D wie DGB und DAG, über H wie Hamburger Sportbund, über K wie die evangelische und die katholische Kirche bis W wie das Wir-Zentrum - nahmen an der Partnerschaft mit zahlreichen eigenen Veranstaltungen teil. Die Kampagne sollte den Migrantinnen und Migranten Antworten zu Fragen der Einbürgerung geben, für sie werben und mehr Transparenz über die Bestimmungen des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes vermitteln. Die deutsche Bevölkerung sollte außerdem über das neue Gesetz informiert werden, um bestehende Vorurteile und Ängste abzubauen und auf eine sensible Diskussion des Themas hinwirken. Im Laufe der Kampagne sollte außerdem das Verwaltungshandeln dahin gehend verändert werden, dass Migrantinnen und Migranten grundsätzlich von Amts wegen positiv und aufenthaltsverfestigend beraten würden. Die hierfür geführten Gespräche mit den Senatoren für Inneres und Justiz führten jedoch nicht zum Erfolg. Alle Einwohner Hamburgs sollten angeregt werden, gemeinsam für mehr Integration einzutreten und aufeinander zuzugehen, damit ein von gegenseitigem Respekt getragenes Klima in der Gesellschaft entsteht.

Um zu erreichen, dass diese Ziele von einem breitem Konsens getragen werden, erschien uns die „Partnerschaft für Integration“ als wichtiges Instrument. Die Vielzahl von Veranstaltungen – monatlich ca. zehn - fanden statt: In Schulen als Elternabende; in Fachhochschulen; in den Hochschulen; in Häusern der Jugend; in Kindertagesheimen (für Eltern); mit den Gewerkschaften in Unternehmungen; mit Nichtregierungsorganisationen (z.B. Gate e.V.); mit der Patriotischen Gesellschaft von 1765; den

Parteien der Bürgerschaft, mit den Kirchenkreisen Stormarn, Alt-Hamburg und Blankenese der evangelischen Kirche; der katholischen Kirche; mit der Volkshochschule; mit der Arbeiterwohlfahrt; der Caritas; dem Deutschen Roten Kreuz; mit Konsulaten; mit dem Hamburger Sportbund und vielen Nationalitätenvereinen.

1.1 Werbliche Maßnahmen

Die „Partnerschaft für Integration“ wurde durch umfangreiche werbliche Maßnahmen unterstützt. Schwerpunkt war eine Plakatkampagne, die mit dem „Alten Schweden“ vom Elbestrand in Ovelgönne als „Hamburgs ältesten Einwanderer“ warb. Dieses Plakatmotiv wurde – in Kooperation mit der Wirtschaftsbehörde - im Laufe des Jahres 2000 zweimal für je eine Woche in den Stadtinformationsanlagen geschaltet und zu unterschiedlichen Terminen für je eine Woche an allen der rund 1.200 Litfasssäulen der Hamburger Außenwerbung gezeigt. Hinzu kamen drei zehntägige Schaltungen (je 120 Stellen) in den Hamburger U-Bahnhöfen. Sogar in Hamburgs Partnerstadt Dresden wurden dieses Motiv in den dortigen Stadtinformationsanlagen gezeigt. Das Motiv wurde auch bei verschiedenen Anzeigenkampagnen in Zeitungen und Zeitschriften genutzt, in der Kinowerbung in rund 25 Hamburger Kinos und im Verlauf des Jahres an 20 Tagen in den Wagen der U-Bahn Linie U1 durch die Firma Info Screen. Selbstverständlich wurden die Plakate auch an die Partner der Kampagne verteilt und hingen in Hamburger Schulen, den deutsch-ausländischen Begegnungsstätten, den kirchlichen, privaten und städtischen Kindertagesheimen und in den Räumen zahlreicher Migrantenvereine. Neben diesen Plakaten wurde im Herbst 2000 ein weiteres Motiv aufgelegt, das unter dem Titel: „Einbürgerung jetzt – für die Zukunft ihrer Kinder“ speziell für die bis Ende 2000 befristete Einbürgerung von Kindern bis zu zehn Jahren warb. Auch diese Plakate wurden in den U-Bahnhöfen geschaltet, warben in fast allen Kindertagesheimen und Kindergärten der Stadt, bei den Partnern und bei vielen Migrantenvereinen.

Drittes Werbemittel war ein Kalender in Form eines Posters mit allen religiösen Feiertagen, der vom Ausländerbeirat der Stadt Nürnberg entwickelt und uns kosten-

los zur Nutzung zur Verfügung gestellt wurde. Im Begleittext wurde für das neue Staatsangehörigkeitsgesetz geworben. Dieser Kalender, der im Januar 2000 in einer Auflage von 2.000 Stück fertig gestellt war, war innerhalb weniger Tage vergriffen.

Um die genauen Inhalte und Regelungen des neuen Gesetzes bekannt zu machen, hat die Ausländerbeauftragte in Kooperation mit dem Einwohner-Zentralamt der Behörde für Inneres Faltblätter in den 14 am häufigsten in Hamburg gesprochene Sprachen aufgelegt und in einer Gesamtauflage von rund 100.000 Exemplaren verteilt. Ergänzt wurden diese Informationsflyer durch eine in Kooperation mit dem Projekt Integration entwickelte umfangreiche Handreichung speziell für Multiplikatoren, die sich auf rund 30 Seiten ausführlich und intensiv mit den gesetzlichen Regelungen zum neuen Gesetz beschäftigt. Bereits im Oktober 1999 veröffentlichten Studierende des Klett Weiterbildungsservice in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten die Broschüre „es PASSiert was“, in der einzelne journalistisch aufbereitete Artikel zum neuen Staatsangehörigkeitsrecht durch die gesetzlichen Regelungen ergänzt wurden. Ein Teil der Gesamtauflage von 2.000 Stück wurde in Hamburg in den Flugzeugen des Reiseveranstalters Öger-Tours auf den Flügen in die Türkei verteilt. Zu den werblichen Auftritten gehören selbstverständlich auch Veranstaltungen, von denen wir im Folgenden einige beispielhaft vorstellen:

1.2 „Hamburgs ältester Einwanderer“: „Der alte Schwede“

Im Herbst 1999 wurde bei Arbeiten zur Elbvertiefung ein Findling von 217 Tonnen Gewicht gefunden, der schnell das Herz der Hamburger eroberte. Er war vor rund 400.000 Jahren aus Småland in Schweden im Verlauf der Elster-Eiszeit nach Hamburg 'eingewandert' und ist damit Hamburgs ältester Einwanderer. Er stellt als starkes und gewichtiges Monument mit hoher Akzeptanz bei der Hamburger Bevölkerung einen Einwanderer dar, der in Hamburg seinen festen Platz hat und von seinem Standort in Ovelgönne nicht mehr weg zu denken ist: Ein Hamburger, eingebürgert durch die „Normative Kraft des Faktischen“; das Motiv für unser Plakat zur Kampagne war gefunden. Seitdem findet er sich auf

den meisten Informationsschriften der Hamburger Ausländerbeauftragten zur Einbürgerungskampagne. Im Februar 2000 wünschte das schwedische Generalkonsulat einige Exemplare, da die schwedische Kirche - neben dem „Michel“ - ebenfalls auf dem Plakatomotiv zu sehen war. Aus diesem Kontakt wurde die Idee geboren, den Ovelgönner Findling zu taufen und dabei eine Tafel mit der Aufschrift „Hamburgs ältester Einwanderer“ am Stein aufzustellen.

Am 6. Juni 2000, dem schwedischen Nationalfeiertag, taufte der schwedische Generalkonsul Leif H. Sjöström und Hamburgs Zweite Bürgermeisterin, Krista Sager, den Elbfindling auf den Namen „Alter Schwede“.

1.3 Feierliche Übergabe der Einbürgerungsurkunde im Warburg-Haus

Die Zahl der Einbürgerungsanträge (3.246) und der vollzogenen Einbürgerungen (2.127) in den ersten drei Monaten des Jahres 2000 zeigten erste Erfolge der Kampagne. Gemeinsam mit der Einbürgerungsabteilung des Einwohner-Zentralamtes setzte die Berichterstatterin bereits Mitte Februar vor zahlreichen Gästen ein Signal für die Bedeutung der Einbürgerung: Im Rahmen einer feierlichen und öffentlichen Übergabe der Urkunden an 15 Einwohner, stellvertretend für alle Eingebürgerten unserer Stadt, wollte die Ausländerbeauftragte zeigen, dass die Gesellschaft offen ist, offen für Menschen mit verschiedenen Sprachen, unterschiedlichen sozialen Erfahrungen und Religionen, offen für Vielfalt und für politische Auseinandersetzungen. Mit der feierlichen Übergabe der Einbürgerungsurkunden wurde ein positives Signal für diejenigen gesetzt, die sich mit dem Gedanken an ihre Einbürgerung noch beschäftigen. Gleichzeitig sollte auch gezeigt werden, dass der Entschluss, Deutscher zu werden, nichts Selbstverständliches sei und dem wirklichen Willen entspreche, dazu zu gehören und sich auf diese Gesellschaft auch einlassen zu wollen. In dem sie mit anderen Menschen sprechen, den Dialog fördern und Ausgrenzungen verhindern, sollten alle Eingebürgerten als Integrationsbeauftragte tätig sein.

1.4 Arbeitskreis Neue Erziehung Berlin

Die guten Arbeitskontakte der Ausländerbeauftragten zum Arbeitskreis Neue Erziehung in Berlin, der sich u.a. mit einem regelmäßig erscheinenden Elternbrief mit spezifischen Erziehungsfragen an die Eltern türkischsprachiger Kinder wendet, führten im Herbst 1999 zu einer Veröffentlichung zum neuen Staatsangehörigkeitsrecht speziell für die Einbürgerung von Kindern unter zehn Jahren.

Der Berliner Autor Kemal Kurt schrieb eine Geschichte unter dem Titel „Soll Canan die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen“ und baute diese Geschichte wie ein Gespräch zwischen einem türkischen Elternpaar auf, in dem die Argumente für und wider die Einbürgerung für Kinder unter zehn Jahren erwogen wurden. Dieser Text wurde parallel in die deutsche Sprache übersetzt, gedruckt und als neuer Elternbrief in Hamburg an alle Kindergärten der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten und an die konfessionellen und privaten Kitas versandt, verbunden mit einem Begleitschreiben der Ausländerbeauftragten, in dem für die Einbürgerung dieser Kinder geworben wurde.

Durch die Unterstützung des Landes zentrums für Zuwanderung in Solingen, wurde die Geschichte von Canan mit sprachtypischen Namen in die russische, englische, französische, polnische, arabische und serbokroatische Sprache übersetzt und ebenfalls an die Kindertagesstätten (Kitas) in Hamburg verteilt (Auflage jeweils 40.000 Exemplare).

Aber nicht nur die Hamburger Kindertagesheime bekamen diese Texte. Auch Kitas aus dem gesamten Bundesgebiet forderten diese Faltblätter an oder wurden automatisch über den Arbeitskreis Neue Erziehung versorgt. Die Auflage der türkisch-deutschen Broschüren lag bei 100.000 Exemplaren. Verteilt wurden die türkisch-deutschen Faltblätter auch in den Flugzeugen des Reiseveranstalters Öger-Tours in Bremen, Hannover, Stuttgart, Münster/Osnabrück, Paderborn, Berlin und Hamburg. Die Ausländerbeauftragten von Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen unterstützten eine zweite Auflage und beteiligten sich an den Kosten und der Verteilung in ihren Zuständigkeitsbereichen.

1.5 Informationen zur Wahl 2001

Zur Wahl der Abgeordneten für die Bürgerschaft und Bezirksversammlungen waren seit der letzten Wahl 1997 mehr als 17.000 Wahlberechtigte aufgrund von Einbürgerung hinzugekommen. Wie zahlreiche Anfragen im Sommer - mit Heranrücken des Wahltermins und Intensivierung des Wahlkampfs - zeigen, konnte nicht aus geschlossen werden, dass einige der Neubürger nicht ins Wählerverzeichnis aufgenommen worden waren und deshalb keine Benachrichtigung bekommen hatten. Auch die Befragung des Projekts Integration (vgl. Abschnitt E) hatte einen hohen Informationsbedarf über das Wahlverfahren gezeigt, zumal einige der Eingebürgerten keinerlei Wahlerfahrung hatten. Die Ausländerbeauftragte schrieb deshalb alle Neuwählerinnen und Neuwähler mit entsprechenden Informationen an und forderte über die Presse - insbesondere auch die nicht deutschsprachige - dazu auf, sich an der Wahl zu beteiligen bzw. sich ggf. noch in die Wählerlisten eintragen zu lassen.

2. Zusammenarbeit mit der Hamburgischen Anstalt für neue Medien: Fachtagungen

Nationale und internationale Medienlandschaften weisen eine sprachliche und kulturelle Vielfalt auf, die vor wenigen Jahren noch nicht für möglich gehalten wurde. Die hohe Geschwindigkeit der technischen Entwicklungen - weg von terrestrischen und Kabelübertragungen hin zur Digitalisierung des Programmangebotes - mit seinen zahlreichen Kommunikationsformen und die damit verbundene internationale Erreichbarkeit verschiedener Länder, Sprachen und Kulturen, verschafft vielen Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit, mehr oder weniger eng mit der Kultur ihres oder dem Herkunftsland ihrer Eltern verbunden zu bleiben. Welchen Einfluss hat die damit verbundene Programmfülle auf das tägliche Miteinander der Menschen aus verschiedenen Kulturen? Ist sie integrationsfördernd oder eher integrationsbehindernd?

Diese und andere Fragen diskutierten Experten in zwei Veranstaltungen, die in Kooperation mit der Hamburgischen Anstalt für neue Medien durchgeführt wurden.

1. Im November 1999 diskutierten die Fachleute im Rahmen der 15. Hamburger Mediendebatte unter dem Thema „Der Himmel über Babylon – Fremdsprachige Rundfunkangebote als interkulturelle Chance?“ über die Vielschichtigkeit von grenzüberschreitenden Programmangeboten und kultureller Grenzziehung.
2. Im Januar 2000 wurden Medien- und Kulturwissenschaftler, Produzenten und Redakteure ausländischer Rundfunkprogramme und Politiker eingeladen, die unter dem Titel „Kulturelle Selbst- und Fremdbilder in den elektronischen Massenmedien“ unter interkultureller Perspektive den Blick auf die journalistische Praxis richteten. Wie laufen die verschiedenen Modi der Berichterstattung ab, wie entstehen Programmkonzepte und wie sieht oder könnte die Umsetzung aussehen?

Beide Veranstaltungen wurden im Band 19 der Schriftenreihe der Hamburgischen Anstalt für neue Medien (HAM) unter dem Titel: „Medien, Migration, Integration – Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität“ dokumentiert und veröffentlicht.

3. Katholikentag 2000

Seit dem Frühjahr 1999 arbeiteten Mitarbeiter der Dienststelle auf Einladung des Erzbistums Hamburg mit an der Vorbereitung des 94. Deutschen Katholikentages, der vom 31. Mai bis zum 4. Juni 2000 in Hamburg unter dem Motto „Sein ist die Zeit“ stattfand. Ein Schwerpunkt des Katholikentages war das Thema „Umgang mit Menschen anderer Kulturen“, das in zahlreichen Veranstaltungen zwischen dem 31. Mai und dem 4. Juni 2000 diskutiert wurde. Einer der Höhepunkte war eine Podiumsdiskussion unter der Leitung der Hamburger Ausländerbeauftragten zum Thema: „Vielfalt der Kulturen – total normal? Integration und Einbürgerung in Deutschland.“ Teilnehmer waren Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, Bundesinnenminister Dr. Otto Schily, Weihbischof Dr. Josef Voß, Niedersachsens Ausländerbeauftragte Gabriele Erpenbeck und Cem Özdemir, MdB, Bündnis 90/Die Grünen.

4. Jubiläumsveranstaltung: Zehn Jahre Ausländerbeauftragte, Sommertreff

Im Jahre 2000 wurde die Dienststelle der Ausländerbeauftragten zehn Jahre alt. Am 6. Juli 1990 führte der damalige Sozialsenator, Ortwin Runde, Senator a.D. Günter Apel offiziell in sein Amt ein. Nach zehn Jahren erfolgreicher Arbeit, konnte Prof. Dr. Ursula Neumann, die das Amt zum 1. September 1999 von Günter Apel übernommen hatte, im Logensaal der Hamburger Kammerspiele rund 400 Gäste aus Migranteninstitutionen, der Politik, den Medien und anderen Einrichtungen begrüßen. Die Ausländerbeauftragte wollte sich mit dieser Jubiläumsveranstaltung für die offene und konstruktive Zusammenarbeit der vergangenen Jahre bei allen bedanken.

Dieser Abend in den Hamburger Kammerspielen fand bei den Gästen so viel Anklang, dass im Sommer 2001 zum „Sommertreff der Ausländerbeauftragten“ eingeladen wurde. Dieses Treffen im Völkerkundemuseum stand unter dem Motto: „Ausbildung und Arbeit“. Dabei hob die Ausländerbeauftragte in ihrer Begrüßungsrede die wichtige integrationspolitische Rolle von Ausbildung und Arbeit hervor und betonte, dass die Bestreitung des Lebensunterhalts aus eigener Kraft und das Wissen, die eigenen Fähigkeiten und Potenziale im Beruf nutzen und verwerten zu können, die Kraft zur gesellschaftlichen Teilhabe gäbe. Die Veranstaltung soll zukünftig jährlich stattfinden und zu einem festen Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus Vereinen, Politik und Medien werden. Die jährlich wechselnden thematischen Schwerpunkte sollen ein Forum bieten, Meinungen auszutauschen, Kontakte zu knüpfen und sich kennen zu lernen.

5. Forumsveranstaltungen „Einwanderungsland Deutschland: Die Verfassung ist für alle da!“

Im Jahr 2001 lag der Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit bei der Organisation und Durchführung von Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, die unter dem Motto: „Einwanderungsland Deutschland: Die Verfassung ist für alle da!“ zu folgenden Themen und Terminen in den Räumen der Patriotischen Gesellschaft stattfanden und noch stattfinden:

Forum 1: „Demokratiedefizite in der Demokratie“, 7. Februar 2001.

Forum 2: „Stadtteilpolitik: Wilhelmsburg, Veddel, Altona – offen, neugierig, lebenswert“, 28. März 2001.

Hearing: „Zuwanderungspolitik“ mit Migranteninstitutionen, 3. Mai 2001

Forum 3: „Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung“, 16. Mai 2001.

Forum 4: „Kita, Schule, Ausbildung – im Korsett der Monokulturalität“, 4. Juli 2001.

Forum 5: „Gegen Diskriminierung – offen für Beteiligung“, Termin offen.

Zu diesen Veranstaltungen stellte die Berichterstatterin jeweils themenbezogene Thesen zur Diskussion, die sie aus vorliegenden Forschungsergebnissen des Projekts Integration, weiteren Daten und deren politischer Bewertung entwickelte. Zustimmung und Kritik daran sind in die Formulierung der Positionen der Ausländerbeauftragten eingeflossen; sie werden im ersten Teil dieses Berichtes erneut zur Diskussion gestellt und der Hamburger Politik und Öffentlichkeit präsentiert.

5.1 Forum 1: Demokratiedefizite in der Demokratie

In einem Einführungsreferat stellte Thorsten Klinger vom Projekt Integration die Ergebnisse der Befragung aller Fraktionen und parlamentarischen Gruppen in Hamburg nach ihren Mitgliedern mit Migrationshintergrund vor.

In der anschließenden Diskussionsrunde nahmen mit Olaf Scholz (SPD), Antje Radcke (GAL), Rolf Kruse (CDU), Dirk Hauer (Regenbogen) prominente Hamburger Politikerinnen und Politiker und als externer Gast der Frankfurter Rechtsanwalt und stellvertretende Vorsitzende des Zentralrats der Juden in Deutschland, Dr. Michel Friedman, teil. Es wurden die politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten diskutiert. Fragen wie: „Nehmen Migrantinnen und Migranten am politischen Prozess überhaupt teil? Was geht unserer Gesellschaft eigentlich verloren? In welchen Gremien sind sie aktiv? Welche Voraussetzungen sind nötig, um sie in politische Abläufe zu integrieren?“ wurden diskutiert und einstimmig die Notwendigkeit politischer Beteiligung betont. Über die Art der Umsetzung war keine Übereinstimmung zu erzielen.

Einig waren sich alle Teilnehmer, dass ungleiche Gewährung von Rechten im Rahmen einer Demokratie immer Konfliktpotenzial schafft, das den sozialen Frieden gefährden kann, während Rechtsgleichheit Konflikte vermindert und die Konfliktfähigkeit der Gesellschaft erhöht.

5.2 Forum 2: Stadtteilpolitik: „Wilhelmsburg, Veddel, Altona - offen, neugierig, lebenswert“

In der zweiten Forumsveranstaltung der Ausländerbeauftragten diskutierten nach Vorträgen von Hamburgs Stadtentwicklungssenator Dr. Willfried Maier: „Der Beitrag der Stadtentwicklungspolitik zur Demokratisierung der Gesellschaft“, Ute Michel, Leiterin des Projekts Integration: „Zuwanderung und Segregation in Hamburg“, Dr. Erol Yildiz von der Universität Köln: „Köln-Ehrenfeld, ein Stadtteil und seine Möglichkeiten“, Jens Heiser, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Hamburger Wohnungsbauunternehmen: „Nachbarschaften gemeinsam gestalten“ und Conceicao Feist von der Bezirksversammlung Altona „Die Beteiligung von Migranten an der Stadtentwicklung“ die Referenten mit den rund 120 Forumsteilnehmern über eine Stadtteilpolitik, die konstruktiv die Potenziale der Bewohner nutzt und ein interkulturelles Zusammenleben fördert.

Ergebnisse von Umfragen beschreiben multikulturelle Stadtteile als weltoffene, vielfältige und lebenswerte Orte. Dennoch gibt es in der öffentlichen Meinung oftmals ein Negativbild. Woher kommt dieser Eindruck? Wie können wir ihn ändern und die Potenziale besser nutzen? Als Ergebnisse und Antworten auf diese und andere Fragen legten sich die Teilnehmer auf folgende Punkte fest:

- Schaffung von Berührungspunkten zwischen den Menschen verschiedener Kulturen in den Stadtteilen, die ein Einbringen von Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaft ermöglichen.
- Förderung der Nutzungsmischung in bestehenden Quartieren sowie bei Neuplanungen ausschöpfen der baulichen Möglichkeiten.
- Stimulierung einer vielfältigen Wirtschaftsstruktur in den Quartieren durch die Unterstützung von Existenzgrün-

dungen von Migrantinnen und Migranten

- Öffnung institutioneller Einrichtungen, wie zum Beispiel Schulen, zu anderen Organisationen im Stadtteil.
- Aufbau von Kontakten durch die Anknüpfung an bestehende, organisierte Strukturen im Stadtteil, wie zum Beispiel Kirchen, Moscheevereine und Sportvereine. Besonders sinnvoll scheint dies im Hinblick auf Organisationen, die bereits eine Integrationsleistung vollbringen.
- Schaffung von Anreizen zur Beteiligung in Form von Projekten, die Bewohner, insbesondere Migrantinnen und Migranten, direkt berühren.
- Hervorhebung der großen Bedeutung von Beteiligung an der Stadtteilentwicklung durch verbindliche Regelungen zwischen beteiligten Bewohnern und Politik.
- Stärkung der Stadtteilbeiräte durch erheblich erweiterte Kompetenzen und eine stärkere Einbindung von Migrantinnen und Migranten.
- Verbesserung des Zusammenlebens im direkten Wohnumfeld mit Streitschlichtungsstellen („Conciiergeprogramm“).
- Herausstellung der positiven Aspekte des Zusammenlebens unterschiedlicher Kulturen im Stadtteil (Imagebildung).
- Einbindung von Migrantinnen und Migranten in Nachbarschaften und Stärkung der Kontaktstrukturen in den Quartieren; besonders auch Einbeziehung älterer Migrantinnen und Migranten.
- Ausschöpfung der Möglichkeiten bei der Belegung von Wohnraum für eine vielfältige soziale Struktur und eine Mischung unterschiedlicher Kulturen in den Quartieren.

5.3 Forum 3: „Potenziale einbringen: Arbeitsmarktzugang und Förderung von Selbständigkeit“

Nachdem im Sommer 2000 Bundeskanzler Schröder mit seiner green-card-Forderung eine neue Diskussion über die Arbeitsmarktpolitik eher beiläufig angestoßen hatte, ist die Diskussion um die integrationspolitische Bedeutung des Zugangs zum Arbeitsmarkt massiv angeschoben worden. Migrantinnen und Migranten sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen.

Was kann man tun, diese Situation zum Positiven zu verändern? Sollte das Arbeitserlaubnisrecht abgeschafft werden? Wie können wir die Bestrebungen nach Selbständigkeit stärker fördern?

In der dritten Forumsveranstaltung referierte Prof. Dr. Klaus Sieveking vom Zentrum für europäische Rechtspolitik in Bremen zum Thema: „Arbeitsgenehmigung als Integrationshindernis.“ Anschließend sprach Corinna Nienstedt von der Handelskammer Hamburg über: „Förderung der Selbständigkeit von Migrantinnen und Migranten – Stand und Perspektiven“. Im Anschluss diskutierten Cornelia H. Lehmann von der advisa Unternehmensberatung GmbH, Engin Sönmez von der Arbeitsgemeinschaft türkischer Unternehmer (ATU), Rolf Steil, Direktor des Hamburger Arbeitsamtes und Horst Tietjens vom Büro der Ausländerbeauftragten, gemeinsam mit der Referentin und den Referenten über Wege und Lösungsmöglichkeiten, die Potenziale der Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt einzubringen.

Einigkeit herrschte darüber, dass, ausgehend von der demografischen Entwicklung mit fallenden Einwohnerzahlen und fehlenden Arbeitskräften, immer weniger Beitragszahler Leistungen für immer mehr Empfänger erwirtschaften müssen und sich dieses auch bei einer verstärkten Zuwanderung nicht grundlegend ändern wird. Dennoch ist Zuwanderung in der Zukunft für eine bessere Sicherung des Sozialstaates notwendig und sinnvoll.

5.4 Forum 4: Kita – Schule – Ausbildung: Im Korsett der Monokulturalität

Die vierte Forumsveranstaltung beschäftigte sich mit dem Thema Bildung und Erziehung. Da Bildung in der aktuellen integrationspolitischen Diskussion im Mittelpunkt steht (Stichwort Spracherwerb), wurden die Bereiche, Schule und Ausbildung exemplarisch betrachtet und nach ihren Beiträgen zur Integration untersucht.

Welchen Beitrag liefert die vorschulische Erziehung in den Kindertagesstätten? Lernen Migrantenkinder in der Schule gut und ausreichend deutsch und wie steht es mit der Zweisprachigkeit, wie mit der Berufsausbildung? Welche Angebote müssen noch bereitgestellt werden?

In vier Arbeitsgruppen wurden die vier Bildungsphasen nach Einführungsreferaten

diskutiert und die Ergebnisse abschließend im Plenum vorgestellt.

Die Vorstellung, dass Monokulturalität in den Bildungsinstitutionen bestimmend sein sollte, wurde als sehr verbreitet festgestellt. Damit ist das Selbstverständnis gemeint, es gäbe eine natürliche Verbindung zwischen einer Sprache – Deutsch – und einem Territorium – Deutschland.

Ein Drittel aller Hamburger Kinder kommen aus Migrantenfamilien und bringt somit eine weitere Sprache mit in die Etappen seiner Ausbildung. Diese Fähigkeiten beim Deutsch lernen zu nutzen, sie in den Unterricht, das Spielen, die Ausbildung konstruktiv einzusetzen und dieses als Potenzial, nicht als Bedrohung zu werten, ist eine der wichtigsten Aufgaben einer zukünftigen konstruktiven Integrationspolitik. Als Ergebnis lässt sich festhalten: Die ersten Schritte sind in Hamburg gemacht, das Korsett der Monokulturalität ist geöffnet worden. Nun muss der eingeschlagene Weg mit Ausdauer gemeinsam mit allen Beteiligten weiter begangen werden, um ein interkulturelles Kinderleben zu einer interkulturellen Gesellschaft aufzubauen.

6. Hearing mit Migrantenvertretern

Am 3. Mai 2001 hatte die Ausländerbeauftragte Vertreterinnen und Vertreter der Hamburger Migrantenvereine und -institutionen zu einem Hearing eingeladen, um ihre Meinungen, Ansichten und Vorschläge zu hören und in die politische Diskussion um Zuwanderung und Integration einzubringen. Der Einladung folgten mehr als 50 Vertreterinnen und Vertreter von rund 20 Vereinen, anderer Institutionen und Vertreter verschiedener Moscheen bzw. Religionsgemeinschaften. Rund zwei Monate vorher war an diese Gruppen und Personen ein Fragebogen verschickt worden, in dem Stellungnahmen zu folgenden Themen erbeten wurden:

1. Förderung von Integration
2. Zugang zum Arbeitsmarkt
3. Sanktionierung von Diskriminierung
4. Politische Beteiligung
5. Änderung des Ausländergesetzes

Die schriftlichen Ergebnisse (zurückgeschickte Fragebögen) und die Diskussionsrunde zu den Themen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

6.1 Förderung von Integration

Alle Beteiligten äußerten sich grundsätzlich positiv zu einer Einführung von Integrationskursen. Dabei sollten nicht nur neu Zugewanderte, sondern auch bereits hier lebende Migrantinnen und Migranten in den Genuss eines Angebotes kommen. Doch alle Anstrengungen würden nicht fruchten, wenn nicht die Aufnahmebereitschaft der deutschen Bevölkerung verbessert würde, da Integration als soziokultureller Prozess aller Beteiligten zu sehen sei.

Inhaltlich sollten die Integrationskurse nicht nur sprachliche Qualifizierung, berufliche Grundorientierung und Einführung in die politischen Strukturen der Bundesrepublik enthalten, sondern auch Kenntnisse der EU-Strukturen, sowie kulturellen Austausch und Maßnahmen zur Wahrung der kulturellen Identität enthalten. Gewünscht wurden weiterhin Kurse zur Alltagsorientierung in der Aufnahmegesellschaft, zu den dortigen Umgangsformen und pluralen Werten sowie die nötige Begleitung neuer Zuwanderer bei Behördengängen.

Übereinstimmend sollten die Einwandererorganisationen in die Gestaltung des Kursangebotes mit einbezogen werden und damit mehr Begegnungsräume zwischen Deutschen und Migranten geschaffen werden.

Zu der Frage, ob die Kurse freiwillig oder verpflichtend sein sollten, sprach sich die große Mehrheit für einen verpflichtenden Charakter aus, wobei die Teilnahme durch positive Sanktionierungen unterstützt werden sollte. Zur Finanzierung sollten die Migranten mit einer finanziellen Eigenbeteiligung einbezogen werden.

6.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts wurden als diskriminierend und kontraproduktiv für einen Integrationsprozess bewertet. Die Arbeitserlaubnisverordnung sollte generell gestrichen werden und unabhängig von Aufenthaltsstatus erteilt werden, dabei könnte die bestehende Bevorrechtigtenregelung für einen Übergangszeitraum weiterhin ihre Gültigkeit behalten und der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt durch erfolgreiche Integrationskurse beschleunigt werden. Ein großes Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt sei die in der Regel fehlende

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, wodurch die Menschen nur niedrig qualifizierte Jobs annehmen könnten und ein großes Qualifikationspotential für den deutschen Arbeitsmarkt verschenkt würde.

Bei der Förderung der Selbständigkeit wurden die gesetzlichen Sanktionen und die oftmals fehlenden finanziellen Mittel und Förderungen für Existenzgründer kritisiert.

6.3 Sanktionierung von Diskriminierungen

Der Vorschlag, Diskriminierungen endlich rechtlich zu sanktionieren, wurde einhellig begrüßt, doch gleichzeitig darauf hingewiesen, dass mit einem Antidiskriminierungsgesetz der Tatbestand der Diskriminierung nicht aufgehoben würde. Als wirkungsvolle Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung von institutioneller Diskriminierung wurden die Einrichtung von Beschwerdestellen, die Stärkung der Kompetenzen der Ausländerbeauftragten, die Einrichtung von Integrations- und Überwachungsstellen, vor allem bei allen größeren Institutionen sowie die Einrichtung von Kommissionen aus Fachleuten und Betroffenen gesehen. Vorbeugende Maßnahmen gegenüber Diskriminierung könnten in der Aufklärung durch Medien, Schule (z.B. mit einem Schulfach "Interkulturelles Lernen"), Vereine und am Arbeitsplatz, im Abbau von Vorurteilen im persönlichen Kontakt, z.B. durch Gesprächskreise und interkulturelle Veranstaltungen oder das Engagement von Politikern und Prominenten sowie in gesetzlichen Regelungen bestehen.

6.4 Politische Beteiligung

Das kommunale Wahlrecht für länger in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten wurde für notwendig gehalten. Daraus folge eine stärkere politische Beteiligung, die verstärkte Bereitschaft zu Integrationsbemühungen, eine bessere Selbstorganisation und politische Bildung seitens der Migrantinnen und Migranten. So könnte eine solche kollektive Aufgabe in Deutschland gemeinsam wahrgenommen werden. Erste Schritte durch das neue Staatsangehörigkeitsrecht wurden als sehr positiv bewertet; dennoch fehle die politische und

gesellschaftliche Akzeptanz der Anerkennung von doppelter Staatsangehörigkeit.

Als weitere Verbesserungsvorschläge wurden angeführt: die Verkürzung der Frist bis zur möglichen Einbürgerung von acht Jahren auf vier oder fünf Jahre, der Wegfall der Deutschprüfung und des Nachweises eines gesicherten Lebensunterhaltes (zumindest für ältere Ausländer) sowie mehr Aufklärung.

Als Vorschläge zur Steigerung der Zahl der Einbürgerungen in Hamburg wurden genannt: Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft, die Vereinfachung des bürokratischen Bearbeitungsverfahrens, Migrantenvereine für Kampagnen zu gewinnen, die rechtliche Gleichstellung mit EU-Angehörigen und die Vergabe von öffentlichen Mitteln an Migrantenvereine und Organisationen an eine Aufklärung über die Vorteile der deutschen Staatsbürgerschaft zu binden.

Die politischen Parteien wurden aufgefordert, sich verstärkt um die Partizipation von Migrantinnen und Migranten als Mitglieder und als Wähler zu kümmern. Gleichzeitig müssten auch die Migranten verstärkt auf die Möglichkeiten der politischen Partizipation durch Aufklärungsveranstaltungen hingewiesen werden.

6.5 Änderung des Ausländergesetzes

Das aktuelle Ausländerrecht sei vielen Migrantinnen und Migranten nur wenig bekannt. Als Zweck dieses Gesetzes wurden Zuwanderungsbegrenzung für Minderheiten und Wirtschaftsförderung für die Mehrheitsbevölkerung genannt. Die Bezeichnungen für die unterschiedlichen Aufenthaltstitel waren den meisten Befragten zwar bekannt, wurden jedoch als verwirrend, bürokratisch, übertrieben, integrationshemmend, kompliziert und zu hierarchisch - kurz "Begriffsdschungel" kritisiert und eine Vereinfachung gewünscht. Auch die wichtigsten Voraussetzungen für den erstmaligen Erhalt einer Arbeitsgenehmigung waren den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern bekannt. Gewünscht wurde, künftig mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht für Zuwanderer und einem zeitlich begrenzten Aufenthaltsrecht für vorübergehende Aufenthalte nur zwei Aufenthaltstitel gesetzlich festzulegen.

Die Teilnehmer dieses ersten Hearings baten die Ausländerbeauftragte, zu einem weiteren themenbezogenen Zusammentreffen im November 2001 einzuladen.

7. Aktuelles

7.1 Islamische Theologie

In Kooperation mit der Körber-Stiftung und der Universität Hamburg fand auf Initiative der Ausländerbeauftragten eine zweitägige Veranstaltung statt, die sich mit der Fragestellung „Brauchen wir eine Professur für islamische Theologie“ beschäftigte.

In Deutschland leben mehr als drei Millionen Muslime, die damit die drittgrößte Religionsgemeinschaft stellen. Für diese Menschen verschiedener Nationalitäten gibt es bisher in Deutschland – im Gegensatz zu anderen Ländern – keine anerkannte akademische Theologenausbildung. Es ist somit nicht möglich, einen Diskurs mit gleichwertigen Gesprächspartnern über die Grenzen der Religionsgemeinschaften hinweg zu führen.

Über die Erfahrungen mit der akademischen islamischen Theologie in ihren Ländern diskutierten am ersten Tag: Prof. Zayd aus den Niederlanden, Prof. Aydin aus der Türkei, Dr. Farouki aus Großbritannien, Prof. Hidayat aus Indonesien sowie Prof. Tayob aus Südafrika. Am zweiten Tag wurden die Ergebnisse des Meinungsaustausches öffentlich vorgestellt und mit Vertretern der Alevitischen Gemeinden, der Schura e.V. und dem türkischen Religionsattaché über Fragen der Legitimation sowie über die Aufgaben und Repräsentativität einer Professur angesichts der Vielfalt der Islamischen Vereinigungen und Ausrichtungen diskutiert. Eine Zusammenfassung der Veranstaltung wird die Körber-Stiftung im November 2001 veröffentlichen.

7.2 Novemberakademie

Seit 1999 beteiligt sich die Ausländerbeauftragte an der jährlich stattfindenden „Novemberakademie“, einer gemeinsamen Initiative des Amts für Schule, des Studienseminars, des Instituts für Lehrerfortbildung und des Fachbereichs Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg zur Reform der Lehrerbildung. Inhaltlich stehen die Veranstaltungen unter dem Zeichen inter-

kultureller Bildung und fanden bisher mit folgenden Themen statt:

- 1999: „Religiöses Lernen in einer pluralen Welt. Religionspädagogische Ansätze in Hamburg“ (veröffentlicht in Weiße/Doedens 2000);
- 2000: „Interkulturelles Geschichtslernen. Geschichtsunterricht unter den Bedingungen von Einwanderung und Globalisierung. Konzeptionelle Überlegungen und praktische Ansätze“ (veröffentlicht in Körber 2001);
- 2001: „Mehrsprachigkeit und Bildung“, findet statt am 23./24. 11. 2001.

8. Regelmäßige Veranstaltungen

8.1 Seminare und Vorträge

Die seit 1995 regelmäßig stattfindenden Seminare für Beamte der Hamburger Polizei über die gesellschaftliche Entwicklung in der multikulturellen Gesellschaft fanden in den Jahren 1998 und 1999 in gleichem Rahmen (zehn Veranstaltungen) statt. Geändert wurden die Veranstaltungsorte; während in den Jahren zuvor die Deutsch-Ausländischen Begegnungsstätten und verschiedene Nationalitätenvereine Gastgeber waren, fanden ab dem Frühjahr 1998 die Tagesseminare in verschiedenen Hamburger Moscheen statt. Die gewünschten und beabsichtigten Kontakte in die Migrantenszene fanden durch das Kennen lernen von muslimischen Vereinen und Einrichtungen eine sehr positive Resonanz bei den Beamten, da die gastgebenden Moscheen einen ausführlichen Einblick in ihre Arbeit boten.

Seit dem Frühjahr 2000 fanden die Seminare nicht mehr regelmäßig, sondern nach individueller Absprache statt. Weiter wurde in Zusammenarbeit mit der „interkulturellen Werkstatt“ des Diakomischen Werkes ein Seminar für das Personal der Abschiebehaftanstalt Glasmoor durchgeführt.

8.2 Goethe-Institut Inter Nationes

Seit fast zehn Jahren finden in regelmäßigen Abständen Gespräche mit internationalen Journalistinnen und Journalisten statt, die als Gäste der Bundesregierung in Deutschland sind. Das Interesse dieser Journalisten liegt im Schwerpunkt an der Beschreibung der Lebenssituation der Migrantenbevölkerung und an den Aufga-

ben der Ausländerbeauftragten. Pro Jahr suchen rund zehn Journalistinnen und Journalisten über das Goethe-Institut Inter Nationes den Kontakt zur Ausländerbeauftragten.

9. Internetpräsenz der Ausländerbeauftragten

Seit dem 1. April 1999 ist die Ausländerbeauftragte mit einer eigenen home-page im Internet vertreten; sie hat in den vergangenen Jahren einen umfangreichen Informationskatalog erstellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das Angebot wird regelmäßig und kurzfristig aktualisiert. Themen wie Einbürgerung, Ausländerrecht, Integrationspolitik gehören ebenso zum Angebot wie Informationen über statistische Daten und Servicehinweise wie Beratung und Beratungseinrichtungen, Veranstaltungshinweise, Tipps zu Klassenreisen für ausländische Schülerinnen und Schüler bis hin zu einer Veröffentlichungsliste und vielen Publikationen als „down-load-Dateien“.

Unter dem Stichwort „aktuelles“ finden Interessierte die aktuellen Pressemitteilungen und Veranstaltungshinweise. Informationen über die umfangreiche Arbeit des „Projekt Integration“ runden das Gesamtbild ab. Monatlich rufen mehrere hundert Personen die Internet-Seiten der Ausländerbeauftragten auf.

D. Rechts- und Sozialberatung

1. Allgemeine Beratung

Das Beratungsteam der Ausländerbeauftragten setzt sich aus einem Juristen für Grundsatzfragen (Vollzeitstelle) und drei weiteren Sozialberaterinnen bzw. -beratern (eine Vollzeit- und zwei Halbtagsstellen) zusammen.

Die Schwerpunkte dieses Bereiches liegen in der Information und Beratung der Besucherinnen und Besucher, die sich insbesondere mit Fragen zum Aufenthaltsrecht und den damit verknüpften Problemen an die Dienststelle wenden. Der Beratungsservice der Dienststelle hat sich in der Stadt gut etabliert. Deutsch-ausländische Begegnungsstätten, Rechtsanwälte, andere Behörden verweisen ebenso auf diesen

Service, wie ehemalige Ratsuchende. Die Erörterungen der vorgetragenen Probleme erfolgen im persönlichen Gespräch, telefonisch, per Brief und E-Mail. Die Erreichbarkeit durch E-Mail führt neben einer deutlich verbesserten - weil beschleunigten - Kommunikation aber auch dazu, dass sich das ohnehin hohe Anfragevolumen vergrößert. Weil die von den Ratsuchenden vorgetragenen Probleme regelmäßig vielschichtig und oft auch von existenzieller Bedeutung sind, erfolgt die Sachverhaltserfassung unter großem Zeitaufwand. Sprachliche Verständigungsschwierigkeiten sind ebenfalls für den erhöhten Zeitaufwand verantwortlich. Hinzu kommen nicht selten auf Seiten der Ratsuchenden Verständnisschwierigkeiten für manche ausländerrechtliche Regelung.

Kristallisieren sich aus diesen einzelnen Sachverhalten Grundsatzprobleme heraus oder liegt ein Fall von erheblicher humanitärer Dringlichkeit vor, so wird regelmäßig über die insbesondere bei den Ausländerabteilungen bewährten Ansprechpartnerinnen und -partner ein Vermittlungsversuch unternommen. In der Regel erfolgt dies telefonisch. Zum Teil werden aber auch kurze schriftliche Stellungnahmen gegenüber der Ausländerabteilung abgegeben. In dem Bewusstsein, dass die Ratsuchenden nicht immer in Kenntnis der kompletten Aktenlage ihre Sorgen und (aufenthaltsrechtlichen) Nöte vortragen, erfolgt vor der Unterbreitung von Lösungsvorschlägen zunächst der Abgleich der Informationen mit den jeweils beteiligten Behörden. Besonders im Bereich des Ausländerrechts handelt es sich vielfach um Wertungsfragen und Diskussionen über die zur Verfügung stehenden Ermessensräume.

Die Kommunikation über feste Ansprechpartnerinnen und -partner auf dem so genannten kleinen Dienstweg hat sich nach wie vor bewährt. Es sind hier bei den bezirklichen Ausländerabteilungen die Leiterinnen und Leiter. Im Einwohner-Zentralamt ist es ein beim Leiter des Einwohnerzentralamtes angesiedelter Gesprächspartner. Allerdings sind durchaus in der Bereitschaft, sich mit Problemfragen zu beschäftigen, Unterschiede zu verzeichnen.

2. Schwerpunktthemen

Zu Beginn des Berichtszeitraums war auf Grund der Diskussion um die Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht ein erhöhtes Anfragevolumen hinsichtlich der damals geltenden und künftigen Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsangehörigkeit zu verzeichnen. Selbst Anfragen aus dem Ausland, auch hinsichtlich des Wiedererwerbs der Staatsangehörigkeit, waren zu beantworten. Aber auch laufende Einbürgerungsverfahren waren Gegenstand der Beratung und Diskussion mit der zuständigen Abteilung. Beratungsschwerpunkte waren hier insbesondere die Fragen bezüglich der Hinnahme von Mehrstaatigkeit, der Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse sowie der Sicherung des Lebensunterhaltes. Zum Teil beklagten und beklagen sich die Ratsuchenden auch über sehr lange Bearbeitungszeiten bei der Einbürgerungsabteilung, wobei dies auch als persönliche Schikane empfunden wird. Zeitintensiv ist daher auch die Erklärung, warum die Einbürgerungsabteilung u.U. längere Zeit für die Bearbeitung benötigt.

Ein weiteres Schwerpunktthema besteht in den Fällen deutsch-ausländischer Eheschließungen. An die Dienststelle werden Fällen herangetragen, in denen den Heiratswilligen der Vorwurf gemacht wurde, sie beabsichtigen lediglich eine sog. Scheinehe. In den meisten vorgetragenen Sachverhalten lag (und liegt) das Problem darin, dass das Visumverfahren noch nicht beendet ist und die Ehepaare naturgemäß Schwierigkeiten haben, eine Eheschließung aus Zuneigung glaubhaft zu machen.

Ebenfalls sind die Sachverhalte des isolierten Kindernachzugs zu dem in Hamburg lebenden allein sorgeberechtigten Elternteil zu nennen. Einerseits erhebt die Ausländerabteilung häufig Zweifel daran, dass ein Nachzug des Kindes dessen Wohl dient, weil es bereits mehrere Jahre anderweitig betreut im Herkunftsland gelebt hat. Andererseits liegen Sachverhalte vor, in denen lediglich der ausländische Elternteil mit einem Visum eingereist ist, nicht aber das Kind.

Ein erheblichen Zeitaufwand nimmt nach wie vor die Beratung von Befugnisinhabern ein, die über §35 des Ausländergesetzes eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis anstreben und unmittelbar anschließend auch einen Einbürgerungsantrag stellen können.

Die Ratsuchenden wenden sich auch in anderen Lebenssituationen an die Beratung der Dienststelle. Es wird zum Teil vorgetragen, dass der Zugang zu Leistungen nach dem BSHG oder dem AsylBLG ohne schriftlichen Bescheid verweigert wird. Problematisch sind auch die Fälle, in denen wegen einer Behinderung eine gesundheitsfördernde Unterbringung erfolgen müsste, die aber wegen fehlender entsprechender Unterbringungsmöglichkeiten nicht oder nur nach einer langen Wartezeit vorgenommen werden kann. Soweit es schließlich um Menschen mit Behinderungen geht, stehen diese häufig vor dem Problem, dass der Schwerbehindertenausweis nicht erteilt werden kann, weil die Betroffenen lediglich über eine Duldung verfügen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Einzelfallberatung auf Grund der individuellen Komponenten zeitintensiv ist. Es gibt eine erhebliche Zahl von Fällen, in denen eine positive Lösung in Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden erreicht werden konnte, die allerdings zum Teil bereits mehrere Jahre in der Beratung waren.

Eine quantitative Erfassung des Beratungsumfangs des Gesamtthemas ist bisher infolge der starken Arbeitsbelastung nicht erfolgt. Durch das neue Medium E-Mail ist die Zahl der Anfragen noch gestiegen; sie hat sich vor allem auch über die Hamburggrenze bis ins Ausland ausgeweitet. Intensivbetreuungen über mehrere Jahre finden in ca. 100 Fällen statt und über den Zeitraum mehrerer Beratungsgespräche in ca. 1000 Fällen pro Jahr. Die Zahl der Einzelberatungen per E-Mail, Telefon oder persönlichen Kontakt kann nur schwer geschätzt werden, lag aber im Jahr 2000 bei mehreren tausend Fällen. Eine stichprobenartige Erfassung wird für das nächste Jahr geplant.

3. Herkunftssprachlicher Unterricht und Elternarbeit

In Erweiterung des Angebots an Herkunftssprachenunterricht der Konsulate hat die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung einige Sprachen von Migrantenkindern in Form von Kursen organisiert, für die Honorarkräfte eingesetzt wurden (z.B. Kurdisch, Dari/Paschto). In ca. 30 Kursen unterrichten diese Lehrerinnen und Lehrer drei Wochenstunden etwa 600 Kinder in rd.

10 verschiedenen Sprachen. Der für die Kinder freiwillige Unterricht findet nachmittags in verschiedenen Hamburger Schulen statt. Weil es über diese Kurse in der Vergangenheit vereinzelt Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Gruppen gegeben hatte, worunter das Anliegen, die Kinder in ihrer Zweisprachigkeit zu fördern, litt, übertrug die BSJB zu Beginn des Jahres 2000 die Verantwortung für dieses Angebot der Ausländerbeauftragten. In den allermeisten Fällen ist es damit gelungen, mehr Ruhe und Kontinuität in die Durchführung des Unterrichts zu bringen, da der Ausländerbeauftragten andere Möglichkeiten und Hintergrundkenntnisse zur Verfügung stehen, um steuernd eingreifen zu können.

Daneben hat sich die Ausländerbeauftragte verantwortlich in zwei Arbeitskreisen zur Förderung der interkulturellen Elternarbeit engagiert. Mit „Eltern aus verschiedenen Kulturen“, einem Arbeitskreis, der sich aus Eltern, Mitgliedern der Elternkammer, des Instituts für Lehrerfortbildung, der BSJB und der Ausländerbeauftragten zusammensetzt, wurde der Film „Cocugumuz okula basiliyor – biz de beraber“ („Unser Kind geht zur Schule - wir auch“) in türkischer Sprache und deutscher Textfassung produziert. Er ist in alle Hamburger Grundschulen, an alle Elternschulen, Begegnungsstätten und türkischen Vereine verteilt worden und kann in der Arbeit mit türkischen Eltern sinnvoll und in verschiedenen pädagogisch begründeten Formen eingesetzt werden. Nach der erfolgreichen Einführung des Films gibt es weitere Anfragen nach ähnlichen Informationsmaterialien für den Einsatz in Sonder- und Förderschulen.

In monatlichen Sitzungen des Arbeitskreises „Interkulturelle Elternarbeit“ treffen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Jugend, der Fachschule für Sozialpädagogik (FSP II/Erzieherinnenausbildung für Migrantinnen), der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten, der Elternschulen Mümmelmannsberg und Wilhelmsburg, des Kinderschutzzentrums Hamburg, der Deutsch-ausländischen Begegnungsstätte St. Georg und des Büros der Ausländerbeauftragten. Ein Anlass zur Gründung des Arbeitskreises waren die türkisch-deutschen Elternbriefe des Arbeitskreises Neue Erziehung e.V. in Berlin. Sie werden mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren,

Frauen und Jugend herausgegeben und wurden bereits 1997 in Hamburg vorgestellt. Die Verteilung an Familien erfolgt seitdem unregelmäßig über die Begegnungsstätten, die Einrichtungen der Familienbildung und die Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten. Die Teilnehmerinnen des Arbeitskreises sehen die zweisprachigen Elternbriefe als gelungenes Material für Gruppenarbeit mit Eltern an und wollen durch Kooperation deren Verbreitung fördern.

E. Projekt Integration

1. Ermittlung von gesellschaftlichen Integrationsfaktoren und Förderung integrativer Maßnahmen

Um integrationspolitische Entscheidungen treffen zu können, um Konzepte und Förderprogramme zu entwickeln oder – um zwei Beispiele zu nennen – Wohnraumbelastung zu planen oder Partizipationsstrukturen zu gestalten, sind sowohl aussagekräftige Statistiken als auch empirische Untersuchungen erforderlich. Die vorhandenen Daten zur Zuwanderung, wie sie über das Statistische Landesamt Hamburg geführt werden, sind als Rohdaten hilfreich, müssen aber nach spezifischen integrationspolitischen Fragestellungen ausgewertet werden. Sie sind in ihrer Aussagefähigkeit aber immer dann begrenzt, wenn nach Migrantinnen und Migranten gefragt wird, aber nur Antworten nach dem juristischen Kriterium „Staatsangehörigkeit“ möglich sind. Angaben über Nationalitäten beschränken sich vielfach nur auf bundeseinheitlich ausgewählte Staatsangehörige, die derzeit für Hamburg nicht charakteristisch sein müssen. Regionalisierte Daten wiederum, die Aufschluss geben könnten über kleinräumige soziale, ökonomische Entwicklungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen liegen nicht unbedingt in vergleichbaren statistischen Einheiten vor. Andere Probleme ergeben sich bei Aussagen zur Gesamtbevölkerung der Migranten, da die Datenquellen aus dem Melderegister, der Bevölkerungsfortschreibung und dem Ausländerzentralregister heterogen und nicht vergleichbar sind. Schließlich ist das Wissen darüber, welche Faktoren die Integration befördern oder ihr entgegenstehen vielfach noch ungeklärt; dies macht eigene Erhebungen notwendig. Diese Er-

hebungen sollten, was bisher kaum geschieht, die Bedarfe und die Sichtweisen von Migrantinnen und Migranten erfassen, was unter anderem ein mehrsprachiges Instrumentarium voraussetzt. Notwendig wäre ein jährlich erscheinender statistischer Zuwanderungsbericht für Hamburg, der Entwicklungen und Trends deutlich werden läßt und der neben aktuellen Daten auch Ergebnisse von Sonderauswertungen und empirischen Untersuchungen anderer zusammenfasst. Gerade mit Blick auf das anstehende Zuwanderungsgesetz und die damit verbundenen Anforderungen an die Bundesländer, die Voraussetzungen für Integrationsförderungen zu entwickeln, ist ein differenziertes Sachwissen unumgänglich.

Insgesamt gesehen ist die vorhandene Datenlage zur Zuwanderung und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Hamburg unzureichend und verbesserungswürdig. Dies gilt beispielsweise für Fragen zur Segregation, zur politischen und gesellschaftlichen Partizipation, zum Bestand und zur Wirkung von Migrantenvereinen, zur Lage von Existenzgründern und Selbständigen, zur Inanspruchnahme von und zum Bedarf an Kindertageseinrichtungen sowie zur sprachlichen Zusammensetzung der Bevölkerung. Darüber hinaus benötigen Migrantinnen und Migranten unabhängig von und ergänzend zu den Angeboten der Begegnungsstätten und Wohlfahrtsverbände Informationen über Chancen und Möglichkeiten, die ihnen eine bessere Eingliederung in die Gesellschaft bieten.

Hamburg hat kein zentrales Institut, das dieser Aufgabe nachkommt. Aus diesem Grunde hat die Ausländerbeauftragte 1998 ein Projekt konzipiert und inhaltlich beraten, das diesem einzelne Stellen übergreifenden und von ihnen nicht leistbaren zusätzlichen Informationsbedarf nachkommt und auf der Basis modellhafter Sozialdatenanalysen und eigener Erhebungen Sachwissen zur Förderung integrativer Maßnahmen entwickelt. Das so entstandene „Projekt Integration“ mit zur Zeit neun Stellen wird aus Mitteln der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Hamburg gefördert und ist dem Verein zur Förderung der beruflichen Bildung e.V. als Beschäftigungsträger zugeordnet. Das Projekt Integration hat seit Mai 1998 seinen

Zielen entsprechend spezielle Informationsmaterialien für Migrantinnen und Migranten erarbeitet, interkulturelle Weiterbildungsangebote und Datenanalysen sowie eigene Erhebungen zu verschiedenen integrationspolitischen Aspekten durchgeführt, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

2. Integrative Maßnahmen

2.1 Interkulturelle Weiterbildung

Integration von Minderheiten setzt immer auch eine Bereitschaft der Mehrheitsbevölkerung zur Aufnahme voraus. Sowohl in staatlichen Institutionen als auch in privaten Betrieben besteht ein erheblicher Weiterbildungsbedarf, der mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen kaum befriedigt werden kann. Aus diesem Grunde hat das Projekt Integration interkulturelle Fortbildungsveranstaltungen konzipiert und für Mitarbeiter verschiedener Behörden und Migrantenvereine durchgeführt oder auf Podiumsdiskussionen eingebracht.

In Kooperation mit der BSJB und ergänzend zum Angebot des Instituts für Lehrerfortbildung und des Fachbereichs Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg wurden interkulturelle Angebote für Hamburger Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher Jahrgangsstufen entwickelt. Dieses Angebot, das vom Erzählen afrikanischer Märchen über Alltagsleben von Schülern verschiedener Kulturen bis hin zu Diskussionen über Zuwanderungsprobleme reichte, wurde von Hamburger Schulen und vorschulischen Einrichtungen stark nachgefragt und konnte bis Mai 2000 fast täglich in Zusammenarbeit mit Lehrerinnen und Lehrern durchgeführt werden. Es hat sich gezeigt, dass ein großer Bedarf an interkultureller Weiterbildung an Schulen besteht und dass es wichtig ist, die Lehrangebote darauf verstärkt auszurichten. Leider konnte dieses Angebot ab Mai 2000 aufgrund der Stellenreduzierung im Projekt nicht weitergeführt und auf andere Einrichtungen ausgeweitet werden.

2.2 Einbürgerungsinformationen

Bestand schon vor der Reform des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz Bedarf an offensiven Einbürgerungskampagnen, so

hat sich insbesondere mit Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts zum 01.01.2000 durch unterschiedliche Medieninformationen und Mund zu Mund-Propaganda der Bedarf an Sachinformationen über die Möglichkeiten der Einbürgerung und deren Relevanz für gesellschaftliche Integration wesentlich erhöht.

Das Projekt Integration wandte sich speziell an Jugendliche – deutsche wie ausländische – und entwickelte mit der Ausländerbeauftragten erstmals ein umfassendes Internetangebot, das neben juristischen auch praktische Informationen zur Antragstellung, zum Einbürgerungsverfahren sowie zu Beratungsmöglichkeiten vermittelt. Das in Hamburg einmalige Internetangebot stieß auf sehr positive Resonanz und erhielt bundesweit große Aufmerksamkeit. Außerdem wurde eine praxisorientierte Handreichung für Multiplikatoren mit den wesentlichen gesetzlichen Neuerungen entwickelt und in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten und der Behörde für Inneres herausgegeben.

Den Klärungsbedarf über das neue Staatsangehörigkeitsrecht nahm das Projekt Integration zum Anlass, Jugendliche nicht nur mit den juristischen, sondern auch gesellschaftlichen Veränderungen vertraut zu machen. Zum Jahresende 1999 wurde in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten ein Wettbewerb für Schülerprojekte im Rahmen der Kampagne "Partnerschaft für Integration" ausgeschrieben, der dazu beitragen sollte, dass sich Schülerinnen und Schüler in ihrer sprachlich-kulturellen, sozial-ökonomischen und geschlechtsspezifischen Vielfalt wahrnehmen. Mit großem Engagement beteiligten sich Schülerinnen und Schüler des Helene-Lange-Gymnasiums, Gymnasium Hamm und Heilwig-Gymnasium mit vorbildlichen Videoprojekten, Interviews, Internetbefragungen und einem mehrsprachigen Rap¹⁸. Die Ergebnisse stellten die Schülerinnen und Schüler ins Internet und präsentierten diese im Februar 2001 auf der Veranstaltung „Leben und Lernen in Vielfalt“. Für ihr großes Engagement gilt ihnen unser besonderer Dank. Mit Ablauf des Förderzeitraums im Mai 2000 musste dieses Angebot leider eingestellt werden.

3. Sekundärdatenanalysen und eigenen Erhebungen

3.1 Zuwanderung und Segregation

In Stadtteildiskussionen, Presseberichten und amtlichen Dokumenten wird häufig die Meinung wiedergegeben, wonach Migrantinnen und Migranten in manchen Stadtteilen segregierend wirkende „ethnische Kolonien“ bildeten und bestimmte Stadtteile durch „Ausländer“ dominiert würden. Das hierdurch entstehende Negativimage einzelner Stadtteile und das damit einhergehende wachsende Konfliktpotenzial in den Quartieren machen es dringend notwendig, die ohne Zweifel bestehenden Probleme in den Quartieren nicht „Ausländern“ bzw. einer bestimmten Ausländerquote zuzuschreiben, die dualistische und simplifizierende Perspektive – hier Ausländer, dort Deutsche – aufzugeben und die Diskussion durch fundiertes Wissen auf eine sachliche Basis zu stellen.

Ob tatsächlich in Hamburg Tendenzen zu verstärkter räumlicher Segregation bestimmter Migrantengruppen erkennbar sind, ist wissenschaftlich nicht erwiesen und eine der zentralen Fragestellungen, denen das Projekt Integration in verschiedenen Untersuchungen nachgeht. Hierfür wurden zunächst anhand der verfügbaren statistischen Daten aus den letzten zwei Jahrzehnten kleinräumige Segregationsentwicklungen zur Bevölkerung nach Nationalitäten und sozialer Lage berechnet und detaillierte Analysen ausgewählter Stadtteile erstellt (s. eig. Veröfftl. Altona- Altstadt. - Stadtteilanalyse)

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass Darstellungen von zunehmender ethnischer Segregation in Hamburg ein falsches Bild der Entwicklung kolportieren (vgl. Abschnitt I.A.2.). Was vielfach als „ethnische Segregation“ angesehen wird, ist primär eine soziale Segregation. Die Probleme in Quartieren, in denen auch viele Migranten wohnen, sind Probleme der Konzentration von Menschen mit niedrigem Einkommen, hoher Arbeitslosigkeit, geringen Ausbildungsplätzen; sie haben ihre Ursache nicht in der ethnischen Herkunft ihrer Bewohner.

Die ausländische Bevölkerung in Hamburg ist insgesamt mit überproportional hohen Anteilen unter den Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehern dem Prozess der sozialen Polarisierung besonders stark ausgesetzt. In Stadtteilen mit Großwohn-

¹⁸ Musikrichtung

siedlungen steigt der Anteil der Armen in diesem Bevölkerungsteil seit 1996 stärker als unter Deutschen. Demgegenüber liegt ihr Anteil unter den Sozialhilfeempfängern in den meisten Stadtteilen bzw. Ortsteilen ohne Großwohnsiedlungen und mit einem Bevölkerungsanteil von mehr als 30% der Einwohner unter dem Hamburger Durchschnitt und unter dem der deutschen Sozialhilfeempfänger. In wie weit in diesen Quartieren mit hohem Migrantenanteil und differenzierter städtischer Infrastruktur familiäre, verwandtschaftliche Beziehungen und lokale ethnische Ökonomien sozial stützend wirken, gilt es weiterhin genauer zu untersuchen.

Um Kenntnisse über die Bevölkerungsentwicklung etwaige Segregations-tendenzen und speziell in den Großwohnsiedlungen zu erhalten, führt das Projekt Integration derzeit eine Sonderauswertung der 56 Hamburger Großwohnsiedlungen zwischen 1991 und 1999 durch. Erste Ergebnisse belegen eine deutliche Zunahme der ausländischen Bevölkerung. Der Anteil der Deutschen an allen in Großwohnsiedlungen Lebenden ist zwischen 1991 und 1999 rückläufig, während der entsprechende Anteil der Ausländerinnen und Ausländer steigt. Bei zehn der untersuchten Großwohnsiedlungen lag der Anteil der ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner 1999 zwischen 31% und 40%, nur in einer Siedlung lebten mehrheitlich nicht-deutsche Staatsangehörige. Die Ausländeranteile variieren zwischen den Großwohnsiedlungen erheblich und weisen auch innerhalb der Siedlungen baublock-bezogen erhebliche Schwankungen auf. Hohe Konzentrationen sind aber auch hier selten: in sechs Großwohnsiedlungen mit insgesamt 48 Baublöcken waren nur sechs Baublöcke mehrheitlich von nichtdeutschen Staatsangehörigen bewohnt. Da gerade Großsiedlungen in ihrer funktionalen Struktur weniger Begegnungen ermöglichen, ist es notwendig, durch integrative Projekte Nachbarschaftsbegegnungen zu fördern (vgl. Das Tor zur Welt, 2001).

3.2 Wohnen und Zusammenleben

Für Integrationskonzepte sind empirisch gesicherte Kenntnisse über das Verhältnis zwischen einheimischer und eingewandelter Bevölkerungen eine Grundvoraussetzung. Wie sind die Kontakte untereinander,

die Einstellungen zueinander? Wie groß ist die Integrationsbereitschaft der Deutschen? Gibt es Benachteiligungen bei der Wohnraumsuche, in der Wohnraumversorgung? Wie wohl fühlen sich Migrantinnen und Migranten in Hamburg? Nehmen sie Diskriminierungen wahr? Bevorzugen sie ein Wohnumfeld mit Menschen eigener Herkunft? Über diese und weitere wichtige Fragen gab es in Hamburg keine repräsentative empirische Untersuchung, die die am stärksten vertretenen Nationalitätengruppen sowie die deutsche Bevölkerung berücksichtigt. Aus diesem Anlass hat das Projekt Integration in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten eine umfassende Untersuchung konzipiert, die auch bundesweite Vergleiche zulässt. Im Juni 1999 erhielten 6000 Personen aus neun Nationalitäten Fragebögen in Deutsch und der jeweiligen Amtssprache der Herkunftslandes. In zahlreichen telefonischen Reaktionen und Kommentaren auf den Fragebögen, reagierten Migrantinnen und Migranten sehr positiv darauf, in für sie wichtigen Aspekten um ihre Meinung gefragt zu werden. Auch die deutsche Bevölkerung reagierte mit einem erfreulich hohen Rücklauf auf die Befragung. Die Ergebnisse dieser für Hamburg erstmaligen und repräsentativen Untersuchung „Leben und Wohnen“ wurden in drei Bänden „Einstellungen von Deutschen zu Migrantinnen und Migranten“, „Wohnverhältnisse von Deutschen und Migrantinnen und Migranten“ sowie „Einstellungen von Migranten und Migrantinnen zu Aspekten der Integration“ im Februar 2001 veröffentlicht.

Mit dieser Untersuchung konnten auch die Datenanalysen zur Segregationsentwicklung vertieft werden. Für Migrantinnen und Migranten ist es in Hamburg deutlich schwieriger als für Deutsche, eine ihren Wünschen entsprechende Wohnung zu finden. Sie wohnen überproportional häufig in Stadtteilen mit schlechter sozialer Lage. Berücksichtigt man, dass in allen Stadtteilen die Nationalitäten weitaus vielfältiger sind als dies häufig wahrgenommen wird, so sind schon von daher kaum Voraussetzungen für eine „Gettoisierung“ im Sinne einer sozialen und kulturellen Schließung gegeben. Die Mehrheit der befragten Zuwanderer gab an, überwiegend oder gleich häufig mit Deutschen oder ausländischen Familien im Haus und in der Nachbarschaft wie mit Menschen gleicher Herkunft zu-

sammenzuleben. Dem ethnisch-segregierten Wohnen wird eine klare Absage erteilt: sehr wenige Migranten bevorzugen Nachbarn eigener Herkunft, ein Viertel eher Deutsche und gut Zweidrittel ist es egal, mit wem sie zusammen wohnen. Darüber hinaus bestehen weitaus intensivere Kontakte mit Deutschen als dies allgemein vermutet wird, fast die Hälfte trifft sich in ihrer Freizeit täglich oder mehrmals wöchentlich mit Deutschen, nur wenige geben an, keinen Kontakt zu haben. Insgesamt bestehen also außerordentlich günstige Voraussetzungen für eine Ansprache und für ein gemeinsames Engagement im Stadtteil. Hierfür spricht auch die hohe Identifikation von Migrantinnen und Migranten mit Hamburg, die überwiegende Mehrheit fühlt sich der Stadt sehr stark verbunden. Allerdings geben sehr wenige der Befragten an, in der Kommunalpolitik oder auch in Selbstorganisationen mitzuwirken. Aktivitäten im Quartier finden wesentlich im Rahmen von Nachbarschaftshilfe statt.

3.3 Soziale Stadtteilentwicklung und politische Partizipation

Dass Migrantinnen und Migranten sowie ihre Vereine und religiösen Gemeinden viel zu wenig auf Stadtteilebene in den verschiedenen Mitbestimmungsgremien einbezogen sind, ergab auch eine vom Projekt Integration durchgeführte modellhafte Stadtteilanalyse in Altona-Altstadt, in der Kernfragen von Zuwanderung und sozialer Stadtteilentwicklung anhand von detaillierten Datenanalysen und qualitativen Experteninterviews in sozialen Einrichtungen und Stadtteilgremien nachgegangen wurde (vgl. Altona – Altstadt. Stadtteilanalyse). Die Aktivierung von Migrantinnen und Migranten in ihrem Stadtteil wurde von allen Experten problematisiert. Viele Migranten seien mit Partizipationsformen, wie sie im Stadtteilforum, im Stadtteilbeirat und anderen Gremien üblich sind, nicht vertraut. In den Interviews wurde auf Seiten der Experten ein erheblicher Informationsbedarf deutlich, wie man mehr interkulturelle Kompetenz bei der Ansprache von Migranten erreichen kann. Beste Erfahrungen wurden durch möglichst persönliche Ansprache in der Herkunftssprache der Migranten gemacht.

Die Ergebnisse der Untersuchung zu „Leben und Wohnen“ sowie der Stadtteilanalyse in Altona-Altstadt und aus zahlreichen Expertengesprächen zeigen ein deutliches Defizit an fundiertem Wissen über das Interesse von Migrantinnen und Migranten an politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Aus diesem Anlass hat das Projekt Integration zunächst zwischen November 2000 und März 2001 alle Fraktionen und parlamentarischen Gruppen in Hamburg schriftlich befragt, in welchem Umfang Menschen mit Migrationshintergrund in der Bürgerschaft und den Bezirksversammlungen vertreten wären. Das Ergebnis belegt deutlich eine mangelnde Repräsentation von Migranten in den parlamentarischen Institutionen Hamburgs.¹⁹ Damit wird eine wichtige Möglichkeit der Einbindung von Migrantinnen und Migranten in politische Prozesse verschenkt, deren integrationsförderndes Potenzial über die Transmissionsfunktion der Repräsentanten in große Teile der Migrantenbevölkerung hinein wirken könnte.

Ob die geringe Ausschöpfung bestehender Möglichkeiten politischer Teilhabe vornehmlich an mangelndem Problembewusstsein und fehlenden Aktivierungsstrategien seitens der Institutionen oder eher am geringen Partizipationsinteresse der Migranten liegt, ist noch ungeklärt. Eine repräsentative Befragung der niedersächsischen Ausländerbeauftragten in Bremen, Hamburg und Niedersachsen nach Einbürgerungsabsichten Anfang 2001 ergab, dass insbesondere in Hamburg Befragte politische Partizipation als zweitwichtigstes Motiv für ihre Einbürgerung nennen (Ausländerbeauftragte Niedersachsen, Einbürgerungsabsichten). Die bisherigen Untersuchungsergebnisse waren der Anlass dafür, im Projekt Integration eine postalische Vollbefragung aller 6105 Eingebürgerten des Jahres 2000 im Alter ab 16 Jahre in Hamburg nach ihrem politischen und gesellschaftlichen Partizipationsinteresse zu entwickeln und in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten von Mai bis August 2001 durchzuführen. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass die Befragten das neu erwor-

¹⁹ Vgl. den Redetext von Thorsten Klinger zum 1. Forum der Ausländerbeauftragten 2001, veröffentlicht im Internet www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragte/r/projektintegration

bene Wahlrecht für wichtig halten. Das Interesse für die Politik in Deutschland wie in Hamburg ist mindestens genauso groß wie bei der deutschen Gesamtbevölkerung. Auch die Prioritäten für politisch wichtige Themen sind mit einer Ausnahme entsprechend denen der deutschen Gesamtbevölkerung gewichtet.

Nicht nur für politische Partizipation, auch für gesellschaftliche Partizipation am Arbeitsplatz, in der Schule und im Stadtteil signalisieren die Eingebürgerten ein großes Interesse. Die ersten Untersuchungsergebnisse lassen insgesamt ein großes Partizipationspotenzial in der Gruppe der Eingebürgerten erkennen. Allein die ungewöhnlich große Beteiligung an der Befragung - jeder zweite schickte den Fragebogen zurück, oft mit umfangreichen Kommentaren - zeigt die Aktualität dieser Thematik für die Befragten.

3.4 Migrantenvereine und Repräsentation

Vereine sind ein essentieller Bestandteil der spezifischen Infrastruktur von Migrantinnen und Migranten. Als Selbstorganisation erfüllen Migrantenvereine wichtige Funktionen für Dienstleistungen und für den Aufbau sozialer Netzwerke. Dadurch wirken sie integrativ auf die allgemeinen Lebensverhältnisse. Als Multiplikatoren und Interessensvertreter ihrer Mitglieder haben Migrantenvereine eine wichtige gesellschaftliche Brückenfunktion.

In ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess sind Migrantenvereine in Hamburg häufig übersehen und bisher unzureichend in die soziale Stadtteilentwicklung einbezogen worden. Weder gibt es einen Gesamtüberblick der in Hamburg eingeschriebenen Vereine, noch sind ihre Repräsentationsstrukturen den Behörden bekannt. Einen Anfang hat das Projekt Integration in den Jahren 1998 bis 2000 mit einer Auswertung der Vereinsregisterakten gemacht. Mit großzügiger Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Vereinsregisters konnte eine Datenbank der Migrantenvereine erstellt werden, die zur Zeit durch eine Auswertung der satzungsgemäßen Ziele und Zwecke und durch Interviews mit ausgewählten Vereinen ergänzt wird. Die Vereinsdatenbank ermöglicht unter anderem eine Erfassung der regionalen Verteilung der Verei-

ne, dadurch konnten Kontaktadressen an interessierte Institutionen vor Ort für eine Kooperation zur Verfügung gestellt werden.

Von den bis Anfang 2000 ermittelten rund 500 Migrantenvereinen konzentrieren sich die meisten in den eher zentral gelegenen Stadtteilen; sie ziehen auch Mitglieder peripher gelegener Stadtteile an, in denen eine weniger entwickelte Infrastruktur zu beobachten ist. Für eine Kooperation ist es wichtig zu wissen, dass Migrantenvereine viele Themenbereiche und Bedürfnisse abdecken: Die Palette reicht von einem breiten Spektrum religiöser Gemeinden, die als Vereine organisiert sind, über sozial oder politisch motivierte Vereinigungen und Kulturvereine bis hin zu Sportvereinen. Die Größe und der Organisationsgrad der Vereine variiert ebenfalls beträchtlich. So heterogen wie die Nationalitätenstruktur der Hamburger Migrantenbevölkerung ist, so vielfältig ist auch die Vereinslandschaft im Hinblick auf die Herkunft ihrer Mitglieder. Mit einem Drittel der eingeschriebenen Vereine stellen Mitglieder türkischer und kurdischer Herkunft die größte Gruppe dar, gefolgt von Mitgliedern aus zahlreichen afrikanischen Staaten, dem ehemaligen Jugoslawien, Iran und Afghanistan.

Die sehr ausdifferenzierten Vereinsstrukturen und Vereinszwecke können auch als eine Antwort auf die defizitären politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten gesehen werden. Da gerade in Stadtteilen mit einem großen Anteil an Migrantenbevölkerung auch ein breites Spektrum an Vereinen eingebunden ist, von Akteuren im Quartier aber eine geringe Beteiligung beklagt wird, ist es wesentlich, von beiden Seiten ausgehend Begegnungen herzustellen und zu intensivieren. Lösungswege für eine stärkere Einbeziehung von Migrantenvereinen in die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten vor Ort zu finden, ist daher ein wesentliches Untersuchungsziel im Projekt Integration.

3.5 Existenzgründungen und Selbständigkeit

Migrantinnen und Migranten sind im Vergleich zur deutschen Bevölkerung einem überproportional hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. In diesem Zusammenhang gewinnt der Weg in die Selbständigkeit an Bedeutung, wobei neben dem Risiko auch die zunehmende Verweildauer in Arbeitslo-

sigkeit zur Gründung wirtschaftlicher Existenzen motiviert. Der relative Anteil von Betrieben, deren Inhaber oder Geschäftsführer eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, steigt kontinuierlich, gleichzeitig wird unter ihnen eine hohe Fluktuation der Betriebe vermutet sowie eine überwiegende Betriebsgründung in handwerksähnlichen und in Kleingewerbebetrieben. Es wird weiter angenommen, dass in Quartieren mit hohen Anteilen an Migrantenbevölkerung verstärkt ethnische Ökonomien entstehen. Über die Entwicklung der aus wirtschaftlicher und integrativer Sicht wichtigen Rolle von Existenzgründern und Selbständigen in Hamburg fehlen differenzierte Daten. Dies trifft insbesondere auf die Entwicklung im Handelsgewerbe zu. Es fehlen generell Analysen über die räumliche Verteilung, die Aufschluss über den Zusammenhang von Wohnort und ethnischer Ökonomie geben könnten. Es mangelt auch an Wissen darüber, ob das Unterstützungsangebot für Existenzgründer als hilfreicher Start in die Selbständigkeit den Bedürfnissen von Migranten entspricht.

Aus diesem Grunde hat das Projekt Integration 1998 und 1999 Expertengespräche mit dem Gründer-Info St. Pauli, der STEG, der Arbeitsgemeinschaft türkischer Unternehmer, dem Türkischen Unternehmerbund, dem Arbeitsamt Hamburg, der Handwerk- und Handelskammer, der Hamburger Initiative zur Existenzgründung und Innovation (H.E.I.) und der Wirtschaftsbehörde geführt. Im Rahmen der modellhaften Stadtteilanalyse für Altona-Altstadt wurden zwanzig explorative Interviews mit Selbständigen unter den Migranten über ihre Erfahrungen, Bedarfe und Probleme im Stadtteil geführt, die folgende Charakteristika ergaben: Es wurden keine finanziellen Förderungen in Anspruch genommen und eine Kreditbeschaffung bei der Hausbank als problematisch erlebt. Eine Beratung durch öffentliche oder kommerzielle Einrichtungen wurde nicht wahrgenommen und Informationen über Beratungsmöglichkeiten lagen nur unzureichend vor. Die Unternehmer hatten keine besonderen Gründungsvorbereitungen wie Marktanalysen oder Wirtschaftskonzepte getroffen. Besonders für die Anfangsphase wurden Schwierigkeiten aufgrund von Rechtsunsicherheit und Branchenunkenntnis genannt, Verständigungsschwierigkeiten in Deutsch hingegen kaum, auch keine Probleme mit

Behörden oder Kammern. Eine Ausrichtung auf die eigenethnische Kundschaft wurde kaum genannt, eher ein hoher Anteil deutscher Kunden. Diese explorative Untersuchung unterstreicht die auch in anderen Zusammenhängen nachdrücklich geforderte Notwendigkeit eines Qualifizierungsangebotes und die Entwicklung eines Beratungsangebotes, das Migranten integriert und ihnen einen besseren Zugang zu Informationen und Informationsnetzwerken ermöglicht (vgl. Altona-Altstadt - Stadtteilanalyse, 2001).

Um die Struktur ausländischer Unternehmen in Hamburg genauer erfassen zu können, hat das Projekt Integration in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten und der Handwerk- und der Handelskammer Anfang 2001 eine Sonderauswertung der Entwicklung im Vollhandwerk, im handwerksähnlichen Bereich und im Kleingewerbe von 1995 bis 2000 begonnen. Diese Sonderauswertung, deren Ergebnis Anfang 2002 vorliegen wird, soll Aufschluss darüber geben, wie die Entwicklung in den einzelnen Branchen im Vergleich zwischen von Deutschen und von Ausländern geführten Betrieben verlaufen ist und eine kleinräumige Datenanalyse liefern. Die ersten Ergebnisse im Handwerksbereich belegen die wachsende wirtschaftliche Bedeutung ausländischer Betriebe. Bei einem Rückgang der Vollhandwerksbetriebe insgesamt gibt es Zuwachsraten nur unter ausländischen Betrieben, die aber im Vollhandwerk nur geringe Anteile haben. Im handwerksähnlichen Bereich, wo sie ein Drittel aller Betriebe ausmachen, übertreffen die Zuwachsraten ebenfalls die deutscher Betriebe. Vor allem die Innere Stadt profitiert von einer Zunahme ausländischer Handwerksbetriebe, ebenso Stadtteile wie Altona-Altstadt, Harburg, Wilhelmsburg, Veddel oder St. Georg, in denen ein deutlicher Rückgang deutscher Betriebe erkennbar ist.

3.6 Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Sprachförderung

In der frühkindlichen Erziehung und Vorbereitung auf den Schulbesuch kommt neben der Familie den Kindergärten und Kindertageseinrichtungen eine ganz wesentliche Aufgabe zu, wobei das Aufwachsen von Kindern in einer Migrationsgesellschaft die Erziehungs- und Bildungsinstitutionen vor

die Anforderung stellt, interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln und mehrsprachige Bildungsansätze zu verwirklichen. Für einen erfolgreichen Start in einer allgemeinbildenden Schule ist zudem eine ausreichende Sprachentwicklung in der Verkehrs- und Schulsprache Deutsch von entscheidender Bedeutung. Nach Beobachtungen von Lehrerinnen und Lehrern ist dies bei in Hamburg geborenen Kindern aus Migrantenfamilien nicht immer zu erwarten. Es wird vermutet, dass dies auch auf eine zu geringe Nutzung von Kindergärten zurückzuführen sei. Über die Inanspruchnahme der Hamburger Betreuungseinrichtungen durch Migrantenkinder im Verhältnis zu deutschen Kindern lag aber keine systematische und repräsentative Untersuchung vor, die diese Annahme rechtfertigen könnte, damit auch keine weiteren Informationen über etwaige Probleme, die sich aus der Sprachkompetenz von Migrantenkindern in der Kommunikation mit deutschen Kindern und dem Betreuungspersonal in den Einrichtungen ergeben könnten.

Um in diesen wichtigen Fragen mehr Sachwissen zu erhalten, hat das Projekt Integration mehrere eigene Erhebungen durchgeführt: In den Jahren 1998/99 wurde eine schriftliche Umfrage in Kinderbetreuungseinrichtungen der sieben Hamburger Bezirke durchgeführt und diese flächendeckende Stichprobenerhebung durch eine als Vollerhebung konzipierte stadtteilbezogene Umfrage in Altona-Altstadt im Spätsommer 1999 ergänzt. Die schriftliche Umfrage wurde Ende 1999 durch qualitative Interviews mit den Leiterinnen aller Einrichtungen in Altona-Altstadt ergänzt. Um auch die Elternperspektive zu erfahren, wurden schließlich im Frühjahr 2001 telefonische Interviews mit Eltern türkischer, afghanischer, iranischer und deutscher Herkunft nach ihren Bedarfen an eine Kinderbetreuung geführt; diese werden zur Zeit ausgewertet.

Wesentliches Ergebnis der beiden ersten Untersuchungen ist, dass Migrantenkinder die Einrichtungen in Hamburg insgesamt gesehen weder über- noch unterrepräsentiert nutzen. Für die einzelnen Bezirke ergibt sich ein differenzierteres Bild, wobei eine unterrepräsentative Nutzung nur in den Bezirken Altona, Eimsbüttel und Nord vorlag. Im Stadtteil Altona-Altstadt hingegen nutzten Migrantenkinder

die Einrichtungen leicht überrepräsentativ. Für alle befragten Einrichtungen ist zudem charakteristisch, dass der Sprachenvielfalt der Kinder ein geringes Sprachenspektrum durch die Mitarbeiter gegenübersteht. Förderangebote zur deutschen Sprache werden insgesamt als unzureichend eingeschätzt werden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nichtdeutscher Muttersprache sind unterrepräsentiert und es besteht ein Mangel an Fortbildungsangeboten für Erzieherinnen und Erzieher (Nutzung von Kindergärten und Kindertageseinrichtungen durch Migrantenkinder, 2001).

Aus den Interviews mit den Kindergartenleiterinnen geht deutlich hervor, dass die überwiegende Mehrheit der Migranteltern ihre Kinder in die Betreuung geben, damit sie in den Einrichtungen gute Deutschkenntnisse erlernen, was wiederum auch nach Einschätzung der meisten Mitarbeiterinnen nach einem dreijährigen Kita-Aufenthalt erreicht wird. Hemmend wirken sich hierauf aber Einschränkungen der Fördermittel durch Quotenregelungen und personell bedingte zu große Gruppen zur Sprachförderung aus. Eine Förderung der Muttersprache der Kinder hingegen spielt in den Einrichtungen eine sehr untergeordnete Rolle. Hierin und in interkulturellen Konzepten sowie im Umgang mit Zweisprachigkeit besteht ein großer Fortbildungsbedarf der Mitarbeiterinnen in den Einrichtungen.

F. Interkulturelle Redaktion

Für die rund 270.000 Hamburger Migrantinnen und Migranten, die in Hamburg so gut wie keine mediale Plattform im öffentlich rechtlichen oder im privaten Rundfunk- und Fernsehbereich haben, haben die Ausländerbeauftragte und der Offenen Kanal Hamburg seit dem Sommer 1999 eine Konzeption für die Einrichtung einer interkulturellen Redaktion entwickelt. Sie wurde in Kooperation mit der Hamburgischen Anstalt für neue Medien und dem Verein zur Förderung der beruflichen Bildung e.V. im Sommer 2000 beim Offenen Kanal Hamburg eingerichtet. Die Redaktion besteht aus zwei Personen, die über Mittel des Arbeitsamtes und der Hamburger Anstalt für neue Medien für eine Laufzeit von zwei Jahren finanziert werden (vgl. Beschluss der Bürgerschaft vom 7. Juli 1999, Antragsdrucksache 16/2669).

Offene Kanäle haben als Bürgermedium den Anspruch, eine Plattform zu sein, auf der jedermann Themen und Meinungen selbstverantwortlich und unzensiert präsentieren kann. Sie verstehen sich als der Inbegriff des demokratischen Kommunikationsprinzips, indem sie nicht nur die freie Meinungsäußerung und den Zugang zum Rundfunk als Medium ermöglichen, sie vermitteln auch Medienkompetenz, damit dieser Anspruch umgesetzt werden kann. Vor allem im Fernsehen werden die Offenen Kanäle von Minderheiten als Sprachrohr genutzt.

Anders als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind die Migrantinnen und Migranten durch die offenen Zugangsmöglichkeiten an der Gestaltung der Offenen Kanäle beteiligt; diese werden demnach ihrer Aufgabe gerecht, ein Gegengewicht gegen die Diskriminierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu setzen. Eine Analyse des Projekts „Interkulturelle Redaktion“ zur Struktur dieser Sendungen (Fernsehen, OK Hamburg) im Hinblick auf die vertretenen Gruppen, ihre Themen und die Zielsetzung, die sie mit ihrem Angebot verfolgen, relativiert diese Einschätzung allerdings erheblich: Es sind nur bestimmte Nationalitäten (8 afghanische, 6 iranische, 2 lateinamerikanische, 1 russische, 1 chinesische, 1 äthiopische und eine Sendung, die sich mit mehreren afrikanischen Ländern befasst) und Sprachen (Russisch, Französisch, Spanisch, Farsi, Dari, Paschtu, Urdu, Englisch und Serbisch) vertreten. Die größte Bevölkerungsgruppe nach den Deutschen, die türkische, fehlt ebenso wie diejenigen aus dem arabischen Raum, Indien, aber auch Portugal und Italien. Dass es im Offenen Kanal dennoch einen Bedarf an türkischsprachigen Sendungen gibt, beweist das erfolgreiche Morgenmagazin im Bereich Radio (oriental sabah, wochentags von 8.00 bis 10.00 Uhr). Die Sendungen unterscheiden sich in formaler und inhaltlicher Gestaltung erheblich voneinander, aber fast alle befassen sich aus einem relativ engen subjektiven Blickwinkel mit politischen, religiösen und sprachlichen Konflikten in den Herkunftsländern. Es findet in der Regel weder eine Auseinandersetzung mit der Situation von Migrantinnen und Migranten in Hamburg noch mit den Problemen der multikulturellen Gesellschaft in Deutschland statt. Andererseits spielt die Religion, in der Regel der Islam, eine wich-

tige Rolle in den Sendungen. Die Analyse hat gezeigt, dass nur in einzelnen Ausnahmen die Grundsätze der Propaganda- und der Werbefreiheit verletzt worden sind, die mit der Nutzerordnung sanktioniert werden können. Problematisch ist vielmehr, dass ebenso wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch im Offenen Kanal eine interkulturelle Auseinandersetzung nicht stattfindet. Dafür bestehen weder die sprachlichen Voraussetzungen, denn es wird weitestgehend einsprachig gesendet,²⁰ noch beabsichtigt oder ermöglicht dies die inhaltliche Gestaltung der Sendungen. Benötigt wird daher eine redaktionelle Steuerung, die den Dialog zwischen den verschiedenen Anbietern fördert und entsprechende Fortbildungsangebote macht.

Nach der Konzeption sollte die Interkulturelle Redaktion

- den Nutzern des Offenen Kanal redaktionelle und technische Unterstützung anbieten, um die Qualität der Sendungen zu erweitern und zu verbessern,
- Anreize geben, dass noch mehr Migrantengruppen das Medium Rundfunk und Fernsehen intensiver nutzen,
- die Mehrsprachigkeit fördern,
- Informationsdefizite abbauen,
- das Verbindende und Gemeinsame hervorgehoben werden,
- den Hamburg-Bezug der Sendungen des Offenen Kanal intensivieren,
- die neuen Medien (Internet, Videotext) mit einbeziehen und
- versuchen, die Notwendigkeit zu signalisieren, zukünftig entsprechende Sendepplätze in den öffentlichen Medien zu schaffen,

Im vergangenen Jahr hat die Redaktion den Kontakt zu den Nutzern des Offenen Kanal aufgenommen und die Strukturen der Sendungen analysiert. Neue Nutzer wurden angesprochen und gewonnen und im April 2001 ging ein eigenes Magazin, „Arena“, auf Sendung. Für die nächsten Monate ist eine weitere neue Sendereihe mit den Nutzerinnen und Nutzern des Offenen Kanal geplant. Andere Offenen Kanäle zeigen sich sehr interessiert, dieses innovative Konzept zu übernehmen.

²⁰ Nach den Terroranschlägen erging am 19. 9. 2001 von der Hamburgischen Anstalt für neue Medien (HAM) die Weisung an alle Nutzer, ihre Beiträge in deutscher Sprache zu fassen oder mit einer deutschen Übersetzung zu versehen.

G. Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte

*Die Sehnsucht eines Menschen ist es,
frei leben zu können,
frei seine Meinung zu äußern
und Recht zu erhalten.*

Die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte arbeitet mit dem Ziel politisch bedrohten Menschen zu helfen, die sich für Demokratie und Freiheit einsetzen und deswegen in ihrem Land verfolgt werden. Seit 10 Jahren besteht eine Bürogemeinschaft mit der Ausländerbeauftragten und eine fruchtbare Zusammenarbeit.

Die Stiftung lädt Verfolgte für ein Jahr nach Hamburg ein, damit sie hier Ruhe finden und wieder – allein oder mit der Familie – gefahrlos leben, sich frei und ohne Angst bewegen können. Sie finanziert neben dem Aufenthalt auch Reisekosten und Versicherungen. Und motiviert die Flüchtlinge zu weiterer politischer Arbeit, zum Aufbau eines Netzwerkes von Kontakten, die nach der Rückkehr zu größerer persönlicher Sicherheit beitragen können.

Inzwischen lebten kurzzeitig 54 Verfolgte und deren Familienangehörige in der Elbmetropole. Es kamen Journalisten, Schriftsteller, Kunstschaffende, Rechtsanwälte, Lehrer und Studentenführer aus elf verschiedenen Ländern. Die Personen werden vom Vorstand ausgewählt unter Zuhilfenahme des Auswärtigen Amtes und einschlägiger Menschenrechtsorganisationen. So vergewissert sich die Stiftung, dass die abgegebenen Situationsbeschreibungen auch plausibel sind. Nicht jeder Gast wird von der Regierung verfolgt. Gefahr droht in vielen Fällen von so genannten Todeschwadronen, von paramilitärischen oder fundamentalistischen Gruppen wie im Falle Algeriens oder Kolumbiens. Dann ist die Ausreise des Stipendiaten offiziell über den Heimatflughafen möglich, und die Regierungen sind sogar froh, weil sie ihre Menschenrechtsbotschafter oft selbst nicht ausreichend schützen können. Geht die Verfolgung vom Staat aus, erfolgt die Flucht über ein Nachbarland. Durchschnittlich können jährlich fünf bis acht Stiftungsgäste mit ihren Familien nach Hamburg eingeladen werden.

Die Stiftung hält einen sehr engen Kontakt zu ihren Gästen und organisiert mit ihnen zusammen politische Veranstaltungen, Lesungen und Ausstellungen im Gru-

ner+Jahr-Verlag, im Völkerkundemuseum, im Literaturhaus oder Privatgalerien.

Sie blickt auf drei Lesungen, drei Bilder- und Fotoausstellungen und zwei politische Veranstaltungen in den Jahren 2000-2001 zurück. Beispielhaft sei hier die nächste Konferenz im November 2001 genannt: „Demokratie in Zentralasien - die verpasste Chance am Beispiel von Tadschikistan, Kirgisien und Usbekistan“. Stiftungsgast und Chefredakteur Dododjon Atovullov aus Tadschikistan wird zusammen mit Thomas Roth (ARD-Leiter in Moskau), Katja Gloger (stern), Kabai Karabekow aus Kirgistan (Journalist und Parlamentsabgeordneter), Außenminister Joschka Fischer und Dr. Vladimir Norov, Botschafter der Republik Usbekistan in der Bundesrepublik Deutschland (angefragt) im Gruner+Jahr-Verlagshaus und im Museum für Völkerkunde diskutieren.

Stiftungsgäste genießen ihre Multiplikatorenfunktion und suchen den Kontakt zur Öffentlichkeit. Nicht zuletzt deshalb lassen manche Verfolgerstaaten die Rückkehrer in Ruhe, da das „internationale Auge“ auf ihnen liegt. Insofern kann man sagen, dass die Einladung politisch Verfolgter nach Deutschland auch eine Schutzfunktion hat.

In den Jahren 1999 bis 2000 betreute die Stiftung 16 Gäste mit ihren Familienangehörigen aus dem Iran, Kolumbien und Algerien. Derzeit finden folgende Stiftungsgäste aus vier Ländern in Hamburg ein geschütztes Leben im Exil.

Tadschikistan/Moskau: Dododjon Atovullov gibt seit 1991 die einzige freie Zeitung, „Tscharogiruz“ heraus, in der er die fehlende Demokratie, die Korruption und Menschenrechtsverletzungen in Tadschikistan anprangert. Mehrmals wurde er mit dem Tod bedroht, einem Anschlag konnte er knapp entgehen. Seit April 2001 ist er zum Sprecher der zentralasiatischen Opposition mit Sitz in London ernannt. Am 6.6.2001 wurde Dododjon Atovullov bei einem Zwischenstopp auf dem Moskauer Flughafen wegen eines aktuellen Auslieferungssuchens Tadschikistans verhaftet. Internationale Proteste, allen voran westeuropäische und russische Journalisten, Menschenrechtsorganisationen und die Politiker Joschka Fischer, Ortwin Runde und Freimut Duve (OSZE-Medienbeauftragter), führten zu seiner Freilassung

am 11.6.2001. Heute lebt er mit seiner Familie für ein Jahr in Hamburg.

Iran: Minno Nasery (40 Jahre) verbrachte die Zeit 1982-1991 im Gefängnis wegen ihrer politischen Aktivitäten gegen die iranische „Anti-Frauen-Politik“. Nach ihrer Freilassung gründete sie sofort eine neue Frauengruppe, die sich für die Frauenrechte einsetzte und vor der Regierung lange Zeit geheim gehalten werden konnte. Diese Gruppe spielte eine aktive Rolle während der Studentenproteste und geriet deshalb schließlich doch ins Visier des iranischen Geheimdienstes. Im Zuge der Verhaftungswelle wurden Mitstreiterinnen gefangengenommen. Minno Nasery hielt sich bis zur Einladung der Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte versteckt. Wie gefährdet sie war, zeigt das Beispiel ihrer Schwester: Sie wurde 1983 wegen gleicher Aktivitäten hingerichtet.

Türkei: Hüsniye A. (Name geändert) wird zum ersten Mal als Studentin verhaftet. Dies ist für sie der Anlass, sich fortan für die Menschenrechte zu engagieren. Als Anwältin nimmt sie Berichte Gefolterter auf, erstattet gegen folternde Polizisten Anzeige, verfolgt deren Strafverfahren, stellt Nachforschungen von in Polizeihaft Verschwundenen an. Gleichzeitig arbeitet sie mit internationalen Menschenrechtsdelegationen zusammen, kümmert sich um Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge (vertriebene Kurden aus den verbrannten Dörfern). Aufgrund all dieser Aktivitäten wird Hüsniye A. selbst ständigen Repressionen ausgesetzt, festgenommen und angeklagt. Zweimal wird ihre Wohnung durchsucht, sogar in Brand gesetzt. Sie fühlt sich nicht mehr sicher, hat Alpträume und Schlafstörungen. Die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte und die Berliner Stiftung „Hilfe zur Selbsthilfe“ haben Hüsniye A. gemeinsam eingeladen, damit sie hier Ruhe finden kann.

Kolumbien: Arturo Alape ist in Kolumbien ein bekannter Schriftsteller, Journalist, Historiker und Maler. Wegen seines Friedensengagements steht er auf Todeslisten paramilitärischer Gruppen. Er schreibt über die aktuellen Geschehnisse in seinem Land, insbesondere über die Geschichte des bewaffneten Aufstands und über die immer wiederkehrenden Phasen der politischen Gewalt, unter denen Kolumbien seit 50 Jahren leidet. Arturo Alape ist kritisch und unabhängig gegenüber der Politik. Schon zweimal lernte er das Exil kennen: heute in Hamburg und 1996 in Havanna. Zahlreiche Aktivitäten säumen sein Leben: Bilderausstellungen, Bücherveröffentlichungen (Romane, Anthologien und Geschichtsbücher), Dozententätigkeit, wissenschaftliche Arbeiten und Foren zu politischen Themen. „Wer es wagt, Menschenrechtsverletzungen laut anzuklagen und nach Wegen zur Lösung des bewaffneten Konfliktes zu suchen, wird umgebracht“, erklärt er. Arturo Alape kehrt zum Jahresende mit seiner Familie nach Kolumbien zurück.

Die Hamburger Stiftung wird zu einem Teil durch die Freie und Hansestadt Hamburg finanziert. Für die Betreuung der Stiftungsgäste ist sie überwiegend auf Spenden angewiesen. Dass in den letzten 10 Jahren über 50 Gäste mit ihren Familien Schutz in Hamburg finden konnten, war nur mit Hilfe großzügiger Spender möglich. Allein Spendern sind wir zu großem Dank verpflichtet.

Ansprechpartnerin: Martina Bäurle

kontakt@hamburger-stiftung.de

www.hamburger-stiftung.de

Tel: 040-42863-5757, Fax: 040-42863-5756

H. Literaturverzeichnis

Zitierte Literatur:

Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, April 2001.

Arbeitsgemeinschaft „Aus- und Weiterbildung“ im Bündnis für Arbeit, Beschluss vom 26.06.2000.

Ausländerbeauftragte des Landes Niedersachsen (2001): Einbürgerungsabsichten. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu Einbürgerungshemmnissen in Bremen, Hamburg und Niedersachsen. Dezember 2000 bis Januar 2001. Durchgeführt vom Verein zur Förderung der beruflichen Bildung e.V. in Kooperation mit der Ausländerbeauftragten des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg. Veröffentlicht im Internet unter:
www.einbuengerung.niedersachsen.de

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen und Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, Gesundheitsamt (Hrsg. 1999). In: Gesundheit und Migration. Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen, Expertenworkshop, Juli 1999, Dokumentation, S. 61.

Bundesanstalt für Arbeit. Presseinformation vom 11. Mai 2001

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Sechster Familienbericht. Berlin.

Bundespresseamt (2001): Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Berlin. Im Internet unter:
www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_44968_1454.htm

Deutsches Jugendinstitut (Hrsg. 2000): Wie Kinder multikulturellen Alltag erleben. Ergebnisse einer Kinderbefragung. München.

Deutscher Presserat (o.J.): Richtlinien für die publizistische Arbeit nach Empfehlungen des Deutschen Presserates, im Internet unter:
www.presserat.de/kodex.htm

Diehl, Claudia und Julia Urbahn (1998): Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Forum Bildung (Hrsg. 2001): Bildung und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten. Anhörung des Forums Bildung am 21. Juni 2001 in Berlin. Bonn.

Gogolin, Ingrid (1994): Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule. Münster/New York.

Körber, Andreas (Hrsg. in Verbindung mit Bodo von Borries, Gudula Mebus, Uwe Reimer und Jürgen Sarnowsky, 2001): Interkulturelles Geschichtslernen. Geschichtsunterricht unter den Bedingungen von Einwanderung und Globalisierung. Konzeptionelle Überlegungen und praktische Ansätze. Novemberakademie; Bd. 2, Münster: Waxmann.

Koopmanns, Ruud (2001): Integration oder Zersplitterung? – Die politische Rolle ethnischer Selbstorganisationen. In: Das Parlament, Nr. 32/33. S. 15

Loll, Bernd-Uwe (1982). Zur Assimilation von Ausländern in Hamburg und Stuttgart. In: Statistisches Landesamt Hamburg (Hrsg.). Hamburg in Zahlen. Bd. 9. Hamburg, S. 281-291.

Meier-Braun, Karl-Heinz (2001): Bleiben Chancen ungenutzt? Migration und Medien. In: Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg; Hamburgische Anstalt für Neue Medien (HAM) (Hrsg. 2001): Medien – Migration – Integration: Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität. Berlin: VISTAS, S. 125-135.

Neumann, Ursula; Christa Goetsch, Wolfgang Beuß, Erika Woisin, Dietrich Budack und Rainer Lehberger (2000): Religionsunterricht im Gespräch. In: Weiße, Wolfram/ Folkert Doedens (Hrsg. 2000), ebd. S. 111- 126.

Ruhrmann, Georg/Jörg-Uwe Nieland (2001): Integration durch Medien? Zur Berichterstattung über Migranten in Deutschland. Befunde und Perspektiven der Kommunikationsforschung. In: Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg; Hamburgische Anstalt für Neue Medien (HAM) (Hrsg. 2001): Medien – Migration – Integration: Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität. Berlin: VISTAS, S. 111-124.

Sieveking, Klaus (2001): Arbeitsgenehmigung als Integrationshindernis. Vortrag beim 3. Forum der Ausländerbeauftragten am 16. 5. 2001, Hamburg.

Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten e.V. (Hrsg. 2001): Jahresbericht 2000. Hamburg.

Voß, Friedrich (2001): SFB 4 Radio MultiKulti – Bewahren und Integrieren. Weltmusik und Informationen (nicht nur) für Ausländer in Berlin. In: Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg; Hamburgische Anstalt für Neue Medien (HAM) (Hrsg. 2001): Medien – Migration – Integration: Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität. Berlin: VISTAS, S. 137-146.

Weiße, Wolfram/ Folkert Doedens (Hrsg. 2000): Religiöses Lernen in einer pluralen Welt. Religionspädagogische Ansätze in Hamburg: Novemberakademie '99. Münster: Waxmann.

Zentrum für Türkeistudien (2001): Mediales Ghetto bei türkischen Migranten? Eine Analyse des Medienkonsums türkischer Migranten in Deutschland. In: zft-aktuell Nr. 86, Juli 2001

Zentrum für Türkeistudien (2001): Evaluation der Intervention des Projekts „Interkulturelle Elternarbeit“ im Arbeitskreis Neue Erziehung: Familienstruktur, Erziehungswünsche und Beurteilung der interkulturellen Elternbriefe von türkischstämmigen Eltern mit Kindern unter 7 Jahren. Im Auftrag des Arbeitskreises Neue Erziehung. Essen (unveröffentlicht).

Zukunft gestalten, Integration fördern (2001), Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.

Eigene Veröffentlichungen:

Das Tor zur Welt. Zuwanderung und Segregation in Hamburg. Themenheft Migration. Band 1. Hamburg. 2001 (erscheint demnächst), im Internet unter:
<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration/Themenheft1.pdf>

Die Ausländerbeauftragte der Freien und Hansestadt Hamburg Hamburgische Anstalt für Neue Medien (HAM) (Hrsg. 2001): Medien – Migration – Integration: Elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität. Berlin: VISTAS, S. 125-135.

Klinger, Thorsten (2001): Politische und gesellschaftliche Partizipation von Eingebürgerten in Hamburg. In: Statistisches Landesamt Hamburg (Hrsg.): Hamburg in Zahlen. III/2001 (in Vorbereitung).

Leben und Wohnen in Hamburg (2001a), Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage vom Sommer 1999 in Hamburg, durchgeführt von Werner Grabowski. 3 Bände:

1. Band: Einstellungen von Deutschen zu Migrantinnen und Migranten
2. Band: Wohnverhältnisse von Deutschen und Migrantinnen und Migranten
3. Band: Einstellungen von Migrantinnen und Migranten zu Aspekten der Integration

Nutzung von Kindergärten und Kindertagesstätten durch Migrantenkinder. Hamburg und Altona Altstadt (2001), Themenheft Migration. Band 2. Hamburg., als *down load*-Datei unter: <http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration/Themenheft2.pdf>

Altona-Altstadt. Stadtteilanalyse (2001). Themenheft Migration. Band 3. Hamburg, (erscheint demnächst).

Wir stellen uns vor. (2000, Broschüre über das Amt und die Dienststelle der Ausländerbeauftragten).

Eigene Veröffentlichungen, ausschließlich im Internet:

Daten und Fakten. Karten zur sozialräumlichen Verteilung

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration/projekt.html>

Erste Ergebnisse einer Umfrage unter den Eingebürgerten des Jahres 2000 in Hamburg. Pressemitteilung der Ausländerbeauftragten, 25.09.2001

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/pressemit/html>

Internetprojekt mit Schulen

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration/Schul-Internetprojekte.html>

Leben und Wohnen in Hamburg (2001b). Zusammenfassung der im Sommer 1999 durchgeführten Untersuchung

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/projektintegration/leben-wohnen.html>

Redetext von Thorsten Klinger, Projekt Integration zum 1. Forum der Ausländerbeauftragten „Demokratiedefizite in der Demokratie“, 7.2.2001. Ergebnisse der Befragung von Fraktionen und Parteien

<http://www.hamburg.de/Behoerden/Auslaenderbeauftragter/themen/integration/kampagne-fortsetzung.htm>

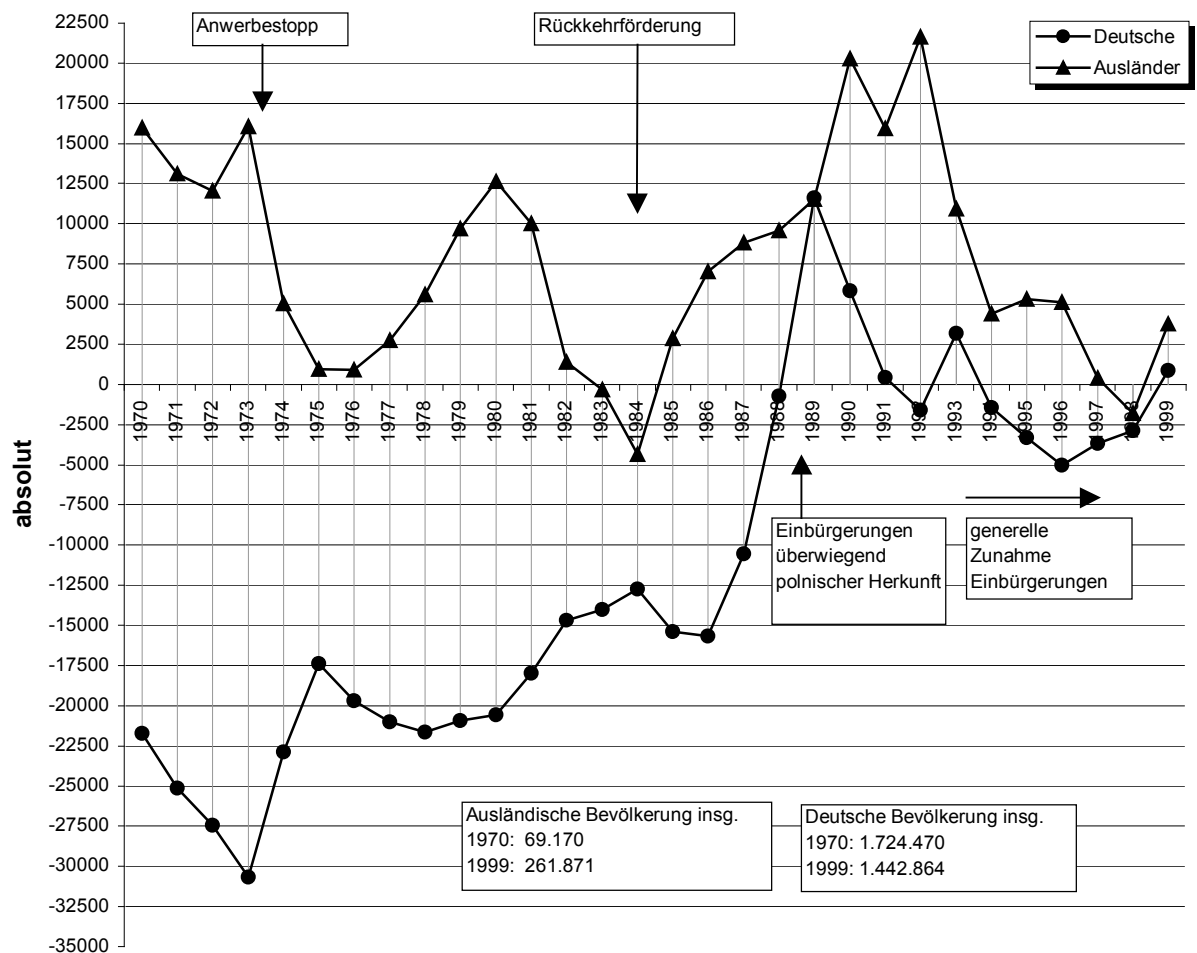
I. Anhang

1. Ausländische Einwohner der Stadt Hamburg nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten am 31.12.2000

Staatsangehörigkeit (Land)	Anzahl am 31.12.2000			Veränderung 31.12.2000 gegenüber 31.12.1999	
	Frauen	Männer	insgesamt	absolut	%
Türkei	29.669	35.930	65.599	- 1.788	- 2,7
Jugoslawien	11.619	12.805	24.424	+ 143	+ 0,6
Polen	10.403	8.910	19.313	+ 241	+ 1,3
Afghanistan	7.417	9.001	16.418	- 53	- 0,3
Iran	5.475	7.218	12.693	- 1.107	- 8,0
Portugal	4.608	5.651	10.259	- 13	- 0,1
Griechenland	3.598	4.733	8.331	- 14	- 0,2
Italien	2.532	4.574	7.106	+ 33	+ 0,5
Ghana	2.790	2.922	5.712	+ 134	+ 2,4
Russ. Föderation	3.148	2.400	5.548	+ 774	+ 16,2
GB und Nordirland	2.188	2.999	5.187	+ 10	+ 0,2
Kroatien	2.190	2.669	4.859	+ 114	+ 2,4
Frankreich	2.089	2.473	4.562	+ 181	+ 4,1
U.S.A.	2.015	2.103	4.118	+ 3	+ 0,1
Österreich	1.788	2.323	4.111	+ 43	+ 1,1
Bosnien-Herzegowina	1.900	2.029	3.929	- 216	- 5,2
Spanien	1.909	1.877	3.786	+ 151	+ 3,1
Mazedonien	1.146	1.646	2.792	+ 234	+ 9,1
China	1.053	1.443	2.496	+ 187	+ 8,1
Niederlande	1.008	1.273	2.281	+ 7	+ 0,3
Ukraine	1.271	947	2.218	+ 315	+ 16,6
Pakistan	839	1.301	2.140	- 178	- 7,7
Dänemark und Faröer	1.132	862	1.994	- 53	- 2,6
Indien	611	1.257	1.868	- 92	- 4,7
Philippinen	782	1.066	1.848	- 102	- 5,2
Japan	883	805	1.688	- 83	- 4,7
Ägypten	329	1.239	1.568	- 64	- 3,9
Thailand	1.109	400	1.509	+ 54	+ 3,7
Indonesien	591	912	1.503	+ 18	+ 1,2
Schweden	768	620	1.388	+ 5	+ 0,4
Schweiz	719	616	1.335	+ 9	+ 0,7
Tunesien	439	845	1.284	+ 1	+ 0,1
Brasilien	853	386	1.239	+ 66	+ 5,6
Vietnam	614	570	1.184	- 209	- 15,0
Rumänien	560	624	1.184	+ 59	+ 5,2
Kasachstan	622	517	1.139	+ 111	+ 10,8
Finnland	772	277	1.049	- 22	- 2,1
Nigeria	248	756	1.004	+ 14	+ 1,4
Irland	260	303	563	- 3	- 0,5
Belgien	241	192	433	- 8	- 1,8
Luxemburg	36	57	93	- 5	- 5,1
Übrige Staaten	13.033	17.816	30.849	+ 657	+ 2,2
Insgesamt	125.257	147.347	272.604	- 482	- 0,2
darunter EU-Länder	22.929	28.214	51.143	+ 276	+ 0,5

Quelle: Staatliches Landesamt Hamburg, Melderegister

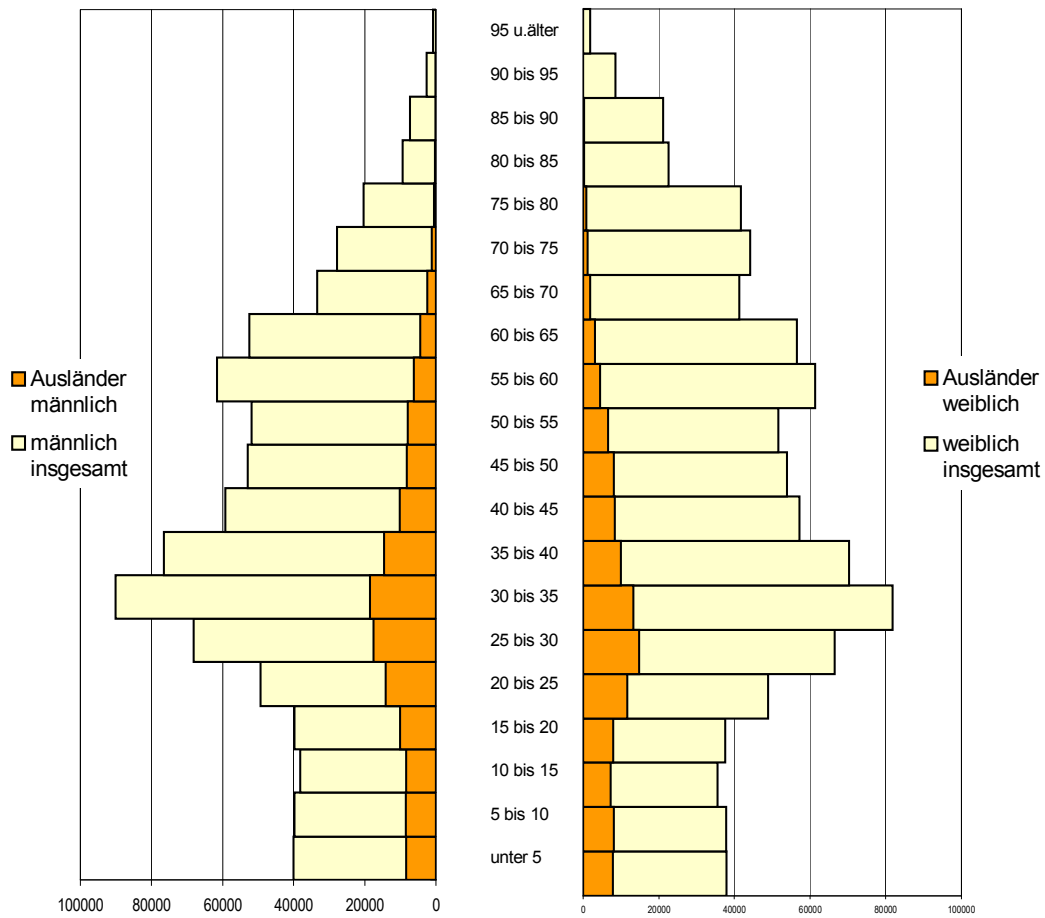
2. Bevölkerungssaldo der deutschen und ausländischen Bevölkerung aus Geburten, Sterbefällen, Zu- und Fortzügen sowie Staatsangehörigkeitswechsel in Hamburg seit 1970*



* Datenquelle: Statistisches Landesamt Hamburg, grafische Darstellung Projekt Integration

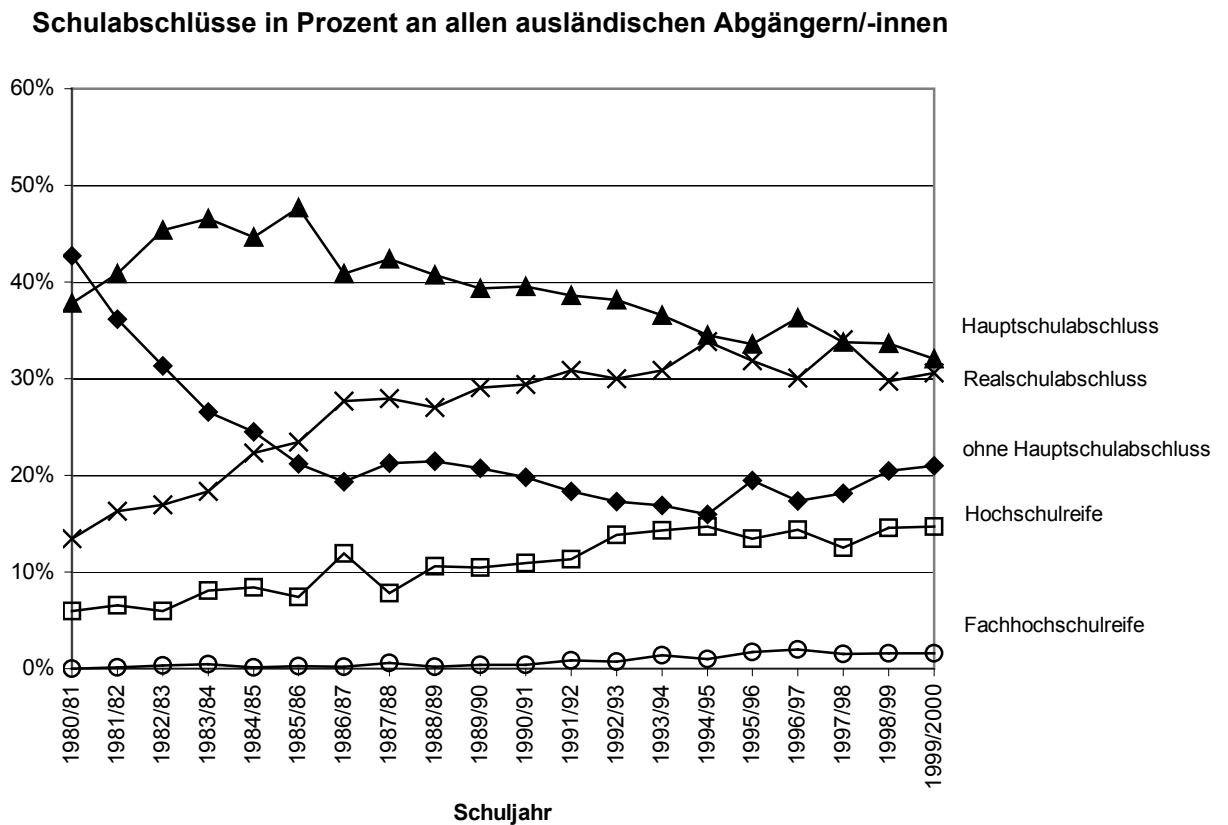
3. Hamburger Bevölkerung nach Altersklassen 1998

Gesamtbevölkerung und ausländische Bevölkerung in absoluten Zahlen*



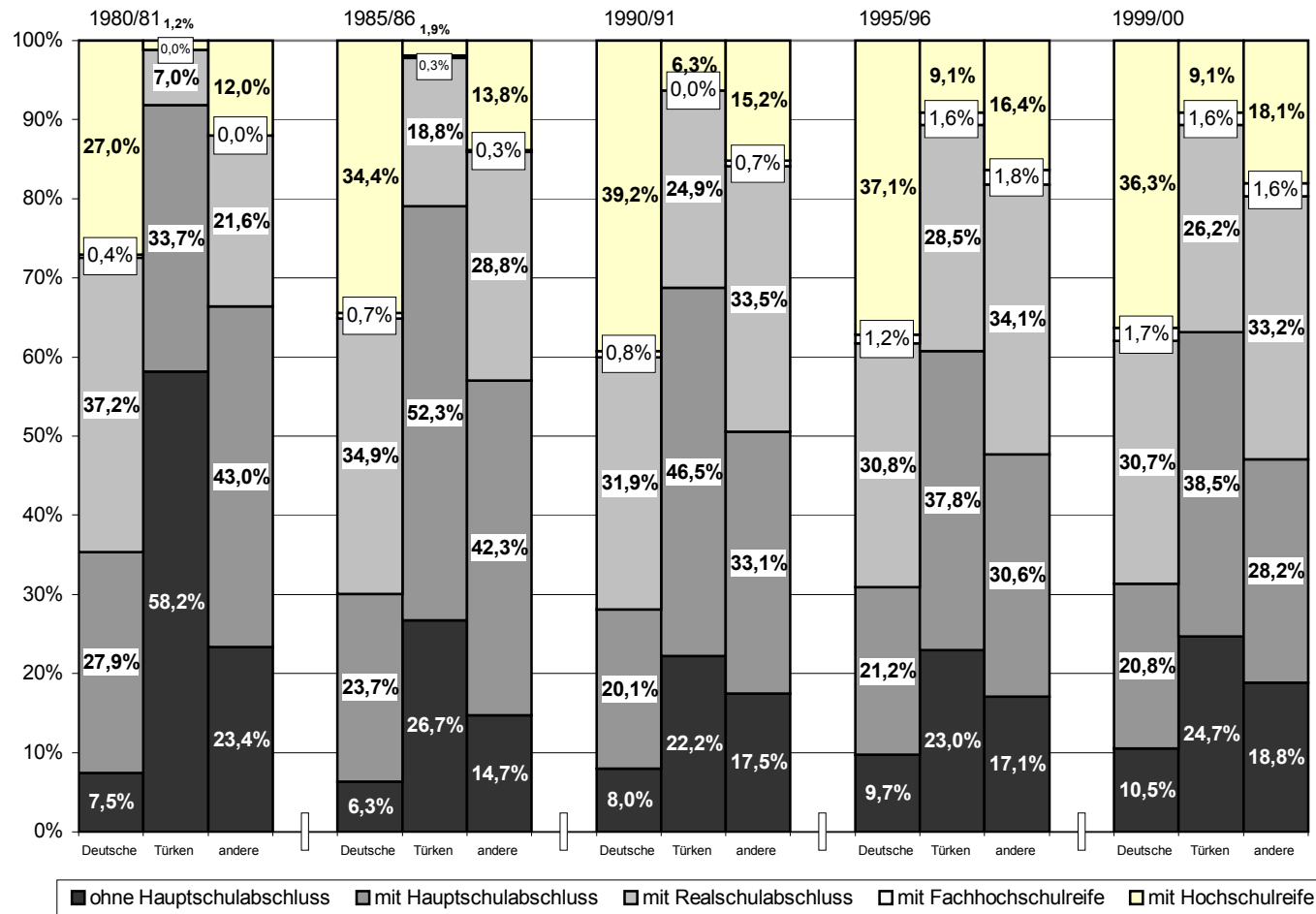
* Diagramm: Projekt Integration.
Datenquelle: Statistisches Landesamt Hamburg, Bevölkerungsfortschreibung

4. Entwicklung der Schulabschlüsse der ausländischen Abgängerinnen und Abgänger in Hamburg von 1980/81 bis 1999/2000*



* Datenquelle: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Statistik V 121-2.
Berechnung, grafische Darstellung Projekt Integration

5. Entwicklung der Schulabschlüsse deutscher, türkischer und anderer Staatsangehöriger an der jeweiligen Gruppe, Schuljahr 1980/81 bis 1999/2000, staatliche und nichtstaatliche Schulen in Hamburg



Datenquelle: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Statistik, V 121-2. Berechnungen, grafische Darstellung Projekt Integration

6 a. Vollzogene Einbürgerungen in Deutschland und Hamburg nach ausgewählten früheren Staatsangehörigen im Jahr 2000

Land der früheren Staatsangehörigkeit	Bundesrepublik Deutschland*		Freie u. Hansestadt Hamburg**	
	Anzahl	Anteil an allen Einbürgerungen in %	Anzahl	Anteil an allen Einbürgerungen in %
Türkei	82.800	44,4	2.668	30,8
Iran	14.400	7,7	1.587	18,3
Jugoslawien (Serbien/Montenegro)	9.800	5,2	342	3,9
Libanon	5.700	3,0	61	0,7
Marokko	5.000	2,7	54	0,6
Afghanistan	4.800	2,6	1.363	15,7
Sri Lanka	4.600	2,5	62	0,7
Russische Föderation	4.600	2,5	194	2,2
Vietnam	4.500	2,4	254	2,9
Bosnien und Herzegowina	4.000	2,1	181	2,1
Sonstige	46.500	24,9	1.903	22,0
Insgesamt	186.700	100,0	8.669	100,0

6 b. Vollzogene Einbürgerungen in Hamburg nach den anteilig größten Nationalitätengruppen im Jahr 2000

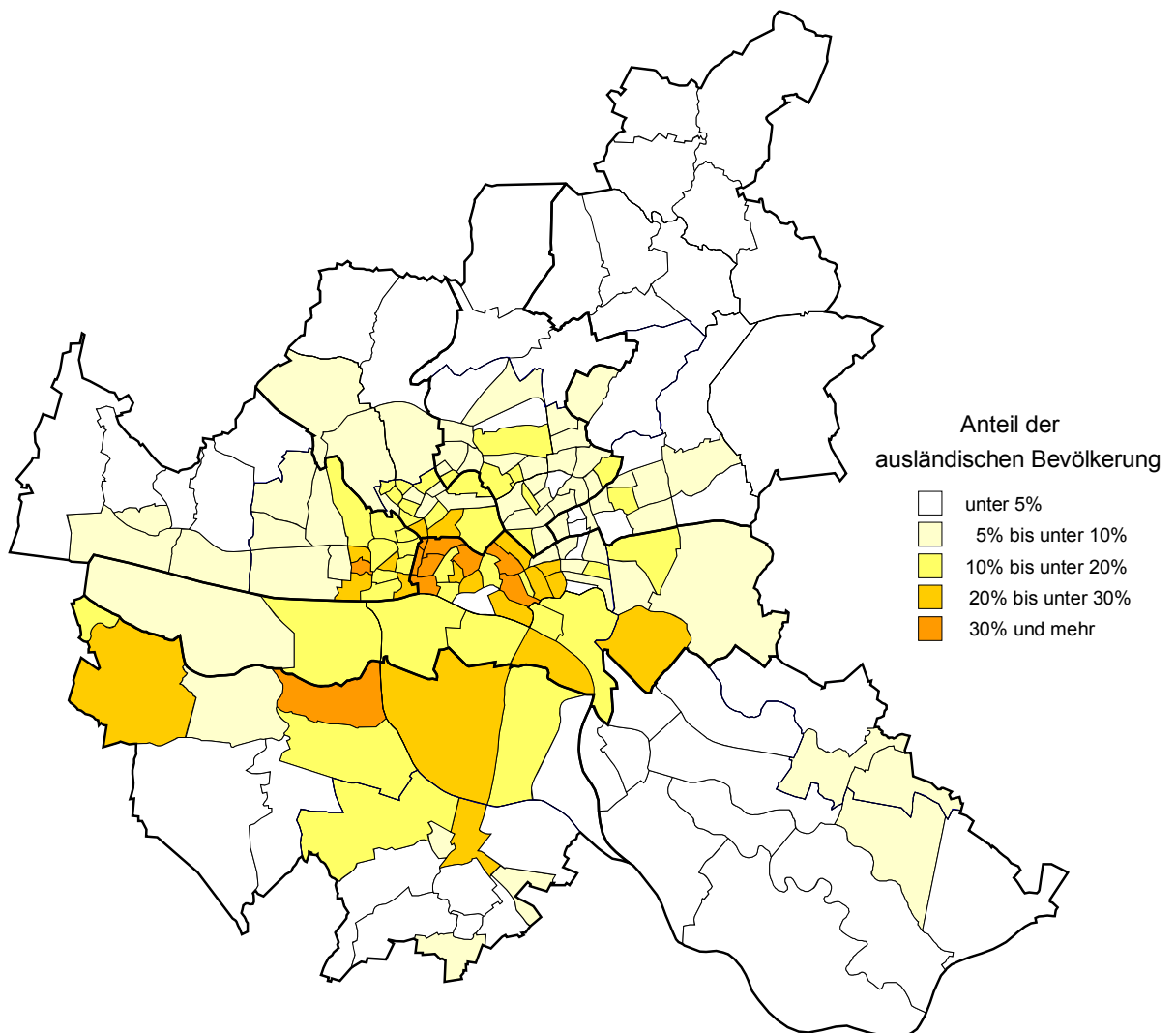
Land der früheren Staatsangehörigkeit	Freie u. Hansestadt Hamburg**	
	Anzahl	Anteil an allen Einbürgerungen in %
Türkei	2.668	30,8
Iran	1.587	18,3
Afghanistan	1.363	15,7
Jugoslawien (Serbien/Montenegro)	342	3,9
Vietnam	254	2,9
Pakistan	220	2,5
Russische Föderation	194	2,2
Bosnien und Herzegowina	181	2,1
Ghana	164	1,9
Indien	111	1,3
Sonstige	1585	18,3
Insgesamt	8.669	100,0

Datenquellen:

* Statistisches Bundesamt (vorläufige Ergebnisse), nach aid - Ausländer in Deutschland 3/01,18.

** Einbürgerungsbehörde Hamburg, eigene Berechnungen Projekt Integration

**7. Anteil der Ausländer an den Einwohnern in den Ortsteilen Hamburgs
am 20. 9. 1979***

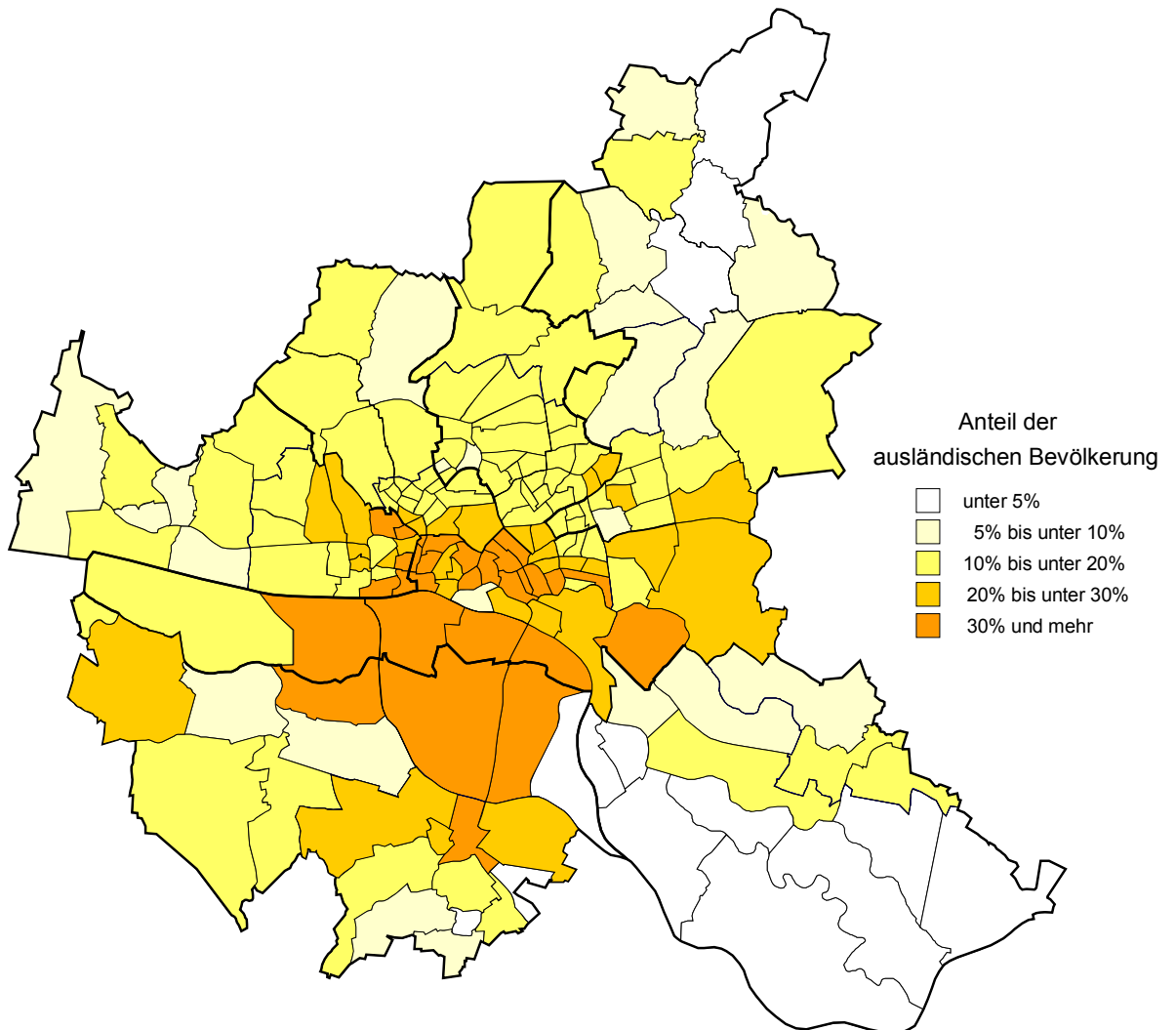


Basis dieser Darstellung: Digitale Stadtkarte von Hamburg
 Vervielfältigt mit Erlaubnis des
 Amtes für Geoinformation und Vermessung Hamburg, Az. 622.687 GV43 2000-300-248

* Karte: Projekt Integration.

Nach: Bernd-Uwe Loll (1982), Zur Assimilation von Ausländern in Hamburg und Stuttgart.
 In: Statistisches Landesamt Hamburg (Hg.), Hamburg in Zahlen, Bd. 9, S. 286

**8. Anteil der Ausländer an den Einwohnern in den Ortsteilen Hamburgs
am 31. 12. 1999***



Basis dieser Darstellung: Digitale Stadtkarte von Hamburg
 Vervielfältigt mit Erlaubnis des
 Amtes für Geoinformation und Vermessung Hamburg, Az. 622.687 GV43 2000-300-248

* Karte: Projekt Integration
 Datenquelle: eigene Berechnungen auf Basis der Melderegisterdaten,
 Statistisches Landesamt Hamburg

9. Konkrete Änderungsvorschläge zum Ausländerrecht

Die Berichterstatterin hat darauf hingewiesen, dass sie den Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes in vielen Detailpunkten für verbesserungswürdig hält und deshalb eine gründliche Überarbeitung dieses Entwurfes empfohlen (vgl. S. 3). Solange noch das geltende Ausländerrecht in Kraft ist, sollten die dringlichen Änderungsbedarfe erkannt und in einem „Gesetz zur Neuordnung des Ausländerrechts“ (o. ä.) berücksichtigt werden. Die Ausländerbeauftragte schlägt daher folgende Änderungen im Ausländerrecht vor:

1.1 Ausländergesetz/ Durchführungsverordnung

1.1.1 Visumverfahren/ Ausnahmen von der Visumpflicht (§§ 3, 8, 9 AuslG, § 9 DVAuslG)

Der in § 3 AuslG festgelegten Visumpflicht wird ein erhebliches Gewicht beigemessen, was im Rahmen einer Güterabwägung dazu führt, dass regelmäßig individuelle Grundrechte, z. B. auf den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), verdrängt werden. Man kann fast sagen, dass den Einreisevorschriften das Gewicht eines „Grundrechts des Staates“ auf Kontrolle der Einreisen besteht.

Vor dem Hintergrund, dass nach einer erfolgten Einreise unabhängig von ihrem ursprünglichen Zweck (Asylsuche, Arbeit, Studium etc.) die Lebenswirklichkeit recht häufig zu Veränderungen des ursprünglichen Aufenthaltszwecks führt (Familie, erfolgreiches Studium und Arbeitsplatzangebot), führt ein starres Festhalten an den Einreisevorschriften zur Pflicht der Nachholung des Visumverfahrens für den neuen Aufenthaltszweck. Die Folgen belasten z. B. die jungen Familien finanziell (Reisekosten) aber auch den Staat (Sozialhilfe bei zwangsläufig temporär Alleinerziehenden). Nicht selten - zumindest in Hamburg - ist im Visumverfahren von einer Dauer von ca. sechs Monaten auszugehen. Die geltenden Ausnahmeregelungen können in vielen Fällen nicht angewandt werden (z.B. vorangegangene Ausweisung, Staatsangehörigkeit nicht in Anlage I zur DVAuslG aufgeführt). Daher sollte in § 3 Abs. 3 AuslG für Fälle eines Anspruches auf die Aufenthaltsgenehmigung auch ein Anspruch auf eine Vorabzustimmung - alternativ in § 11 Abs. 1 DVAuslG - verankert werden. § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AuslG sehen eine Ausnahme von der Visumpflicht für so genannte Positivstaater (§ 9 Abs. 1 Nr. 1) und jene, die zwar mit, aber nicht dem richtigen Visum eingereist sind vor, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach diesem Gesetz (dem AuslG!) erfüllt sind. Diese Ausnahme greift aber dann nicht, wenn der Anspruch auf Grund einer Ermessensreduktion auf Null erfüllt ist, weil diese Form des Anspruches kein Anspruch nach dem AuslG, sondern nach sonstigen Gesetzen ist. So jedenfalls im Kern die Spruchpraxis des BVerwG. Deshalb ist für § 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AuslG die Streichung der Worte „nach diesem Gesetz“ ein geeignetes Mittel, die Ausnahmen von der Visumpflicht mit Leben zu erfüllen.

In § 8 Abs. 2 Satz 1 AuslG ist die zwingende Rechtsfolge von Ausweisung oder Abschiebung festgelegt: Ein (zunächst) unbefristetes Wiedereinreiseverbot. In den Fällen, in denen ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung dem Grunde nach besteht, der aber erst nach Durchführung des Visumverfahrens realisiert werden kann, führt das Verfahren um die Befristung im Regelfalle zu längeren Aufenthalten im Ausland, denn die Frist beginnt erst mit der Ausreise. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass z. B. ein Anspruch auf die Aufenthaltsgenehmigung wegen der familiären Lebensgemeinschaft diese längerfristig trennt. Daher bietet sich eine Ergänzung in § 8 Abs. 2 Satz 1 dergestalt an, dass die Sperrwirkung in Anspruchsfällen nicht ausgelöst wird. Schließlich tritt in diesen Fällen das Fernhaltegebot hinter dem Anspruch auf familiäre Lebensgemeinschaft zurück, jedenfalls in den Fällen, in denen die Ausweisung oder Abschiebung nicht die Reaktion auf eine erhebliche Straftat des Ausländers war.

Als weitere Ausnahme von der Beibringung des (richtigen) Visums sind die in § 9 Abs. 1 bis 5 DVAuslG zu nennen, die aber häufig nicht angewendet werden dürfen, weil eine Ausweisung oder Abschiebung vorangegangen ist (§ 9 Abs. 7 DVAuslG). Vor dem bereits geschilderten Hintergrund, dass alle Fälle in denen eine Ausweisung oder Abschiebung vorangegangen ist, keinen Anspruchstatbestand nach dem AuslG (nach diesem Gesetz) auslösen, führt § 9 Abs. 7 DVAuslG zwingend zum Ausschluss der Zulassung einer Ausnahme vom Visumverfahren. Daher wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 7 DVAuslG wie folgt zu

Visumverfahren. Daher wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 7 DVAusIG wie folgt zu ändern: ... Frist noch nicht abgelaufen ist, es sei denn es liegt ein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung vor.

1.1.2 Selbständige Erwerbstätigkeit

Dem Grunde nach ist die Einreise zum Zwecke der Aufnahme und Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit im AusIG nicht geregelt. Allenfalls aus der Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV), dort § 5 Nr. 3, 4, lässt sich für die dort beschriebenen Fälle in Deutschland ansässiger Filialbetriebe ausländischer Mutterfirmen oder auf Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen bestehenden deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen, in Verknüpfung mit den korrespondierenden Normen der Anwerbestoppausnahmereverordnung (A-SAV) die Einreise und der Aufenthalt für diesen Zweck herleiten.

Die fehlende bzw. eingeschränkte Möglichkeit behindert die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen in Deutschland. Aus diesem Grund sollte § 10 Abs. 1 AusIG nach dem Wort „unselbständige“ um die Worte „oder selbständige“ ergänzt werden. Zugleich müsste die AAV dahin gehend erweitert werden, dass eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit erteilt werden kann. Da es sich hierbei regelmäßig um eine arbeitsgenehmigungsfreie Tätigkeit handelt, bietet sich für die Ergänzung § 6 AAV an. Aber auch bei den bereits in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern ist der Wunsch, den Lebensunterhalt aus selbständiger Erwerbstätigkeit sichern zu können vorhanden. Das Verfahren ist in den Verwaltungsvorschriften zum AusIG (Nr. 10.3) beschrieben. Hier sollte auch Menschen, die eine Aufenthaltsbefugnis besitzen grundsätzlich die Ausübung eines selbständigen Gewerbes eingeräumt werden.

1.2 Familiennachzug

1.2.1 § 18 Abs. 1 AusIG, Ehegattennachzug

Die für den Ehegattennachzug in § 18 Abs. 1 AusIG Begünstigten sollten um wenigstens zwei weitere Personenkreise erweitert werden; um Inhaber einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und um Menschen, bei denen ein Abschiebungsverbot nach § 51 Abs. 1 AusIG festgestellt ist.

Bisher sind nur Inhaber einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis „zum Ehegattennachzug begünstigt“, wenn sie im Bundesgebiet geboren oder als Minderjährige eingereist sind. Wer jedoch z. B. die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 35 Abs. 1 AusIG aus der Aufenthaltsbefugnis heraus erteilt bekam, hat gem. § 18 Abs. 1 Nr. 4 AusIG keinen Anspruch auf den Nachzug des Ehepartners. Damit wird deutlich, dass selbst ein so starker Aufenthaltstitel, wie die unbefristete Aufenthaltserlaubnis, mit unterschiedlichen Begleitrechten versehen ist. Eine Differenzierung zwischen einer starken und einer weniger starken unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist nicht vermittelbar. Daher wird vorgeschlagen, § 18 Abs. 1 Nr. 1 AusIG wie folgt zu fassen: „1. eine Aufenthaltsberechtigung oder eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt“ und § 18 Abs. 1 Nr. 4 AusIG zu streichen.

Mit der Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 51 Abs. 1 AusIG wird der Flüchtlingsstatus der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen. Das BVerwG spricht von einer Identität des in Art. 33 GK und Art. 1 A Nr. 2 GK zu Grunde gelegten Flüchtlingsbegriff [BVerwG U. v. 21.01.1992 Buchholz 402.22, Nr. 22 zu Art. 1 GK]. Die Identität der Flüchtlingseigenschaft rechtfertigt aber auch im Hinblick auf den Ehegattennachzug eine Gleichstellung mit Asylberechtigten. Daher wird vorgeschlagen, § 18 Abs. 1 Nr. 2 AusIG wie folgt zu fassen: „2. einen von einer deutschen Behörde ausgestellten gültigen Reiseausweis für Flüchtlinge besitzt,“. Auf Nr.2.7 wird hingewiesen.

1.2.2 § 20 AuslG, Kindernachzug

In § 20 Abs. 2 Nr. 2 AuslG ist das Nachzugsalter für Kinder von Ausländerinnen und Ausländern auf das nichtvollendete 16. Lebensjahr begrenzt. Bei Kindern von Deutschen (§ 23 Abs. 1) oder von Asylberechtigten (§ 20 Abs. 1) liegt die Begrenzung des Nachzugsalters beim vollendeten 18. Lebensjahr. Hier sollte für den Kindernachzug zu Ausländern eine Anpassung an die Volljährigkeitsgrenze erfolgen. Der Vorschlag findet auch seine Entsprechung in dem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

1.2.3 § 22 AuslG; sonstige Familienangehörige

Es entsteht häufiger das Problem, dass z. B. ausländische Eltern-(teile) erwachsener Deutscher nur noch allein im Ausland leben. Die Regelung des § 22 AuslG sieht hier den Nachzug so genannter sonstiger Familienangehöriger nur zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte vor, wobei die hier lebenden Familienangehörigen in der Kostenübernahmepflicht sind. Abgesehen von der hohen Hürde der in den Verwaltungsvorschriften beschriebenen Definition der „außergewöhnlichen Härte“, scheitern die meisten Nachzugsanträge an der nicht finanzierbaren Krankenversicherung. Hier sollten die Anforderungen an den „Härtegrad“ gesenkt werden und eine allgemeine Unterhaltspflicht durch die hier lebenden Familienangehörigen als ausreichend angesehen werden.

1.3 Alt- und Härtefallregelungen

Die Erfahrungen des ersten Jahrzehnts „Neues Ausländerrecht“ zeigen, dass aus unterschiedlichen Gründen trotz rechts- oder bestandskräftiger Ablehnungen von Asylverfahren, die Beendigung des Aufenthaltes nicht durchgesetzt werden konnte. Die betroffenen Menschen halten sich über Jahre lediglich mit Duldungen versehen im Bundesgebiet auf. In Folge ihres tatsächlichen Aufenthaltes, der nicht selten auch von genehmigter meist geringfügiger Erwerbstätigkeit oder dem Schulbesuch begleitet wird, findet eine faktische Integration statt. Neben den Regelungen der §§ 30 ff AuslG im Einzelfall, wurde dem Phänomen der tatsächlichen Integration und dem Umstand der absehbar dauerhaft nicht möglichen Aufenthaltsbeendigung, im Wesentlichen durch so genannte Altfall- oder Härtefallregelungen begegnet. Der Rückgriff auf diese Regelungen, die auf der Grundlage von IMK-Beschlüssen dann als Weisung/ Erlass gem. § 32 AuslG umgesetzt wurden und somit Vorrang vor den Individuallösungen des § 30 AuslG genießen, erfasst aber die in Frage kommenden Fallgruppen nur unzulänglich-. Es sei an das Beispiel des IMK-Beschlusses von November 1999 erinnert, der vom OVG Bremen schlicht für rechtswidrig erklärt wurde, weil Voraussetzungen verlangt wurden, die rechtlich unmöglich zu erfüllen waren. Die einzelnen Bundesländer haben in Folge dessen, die jeweiligen Erlasse teilweise angepasst.

Hieraus ergibt sich das Bedürfnis länderspezifischer Regelungen, was durch ausländerrechtliche Tatbestände erreicht werden kann.

1.4 § 32 AuslG

So kommt in § 32 AuslG die Streichung des Erfordernisses des Einvernehmens mit dem BMI in Betracht. Auf dieser Grundlage könnten die Bundesländer jeweils gruppenbezogen Härtefallregelungen treffen.

1.5 § 30 Abs. 2 und 5 AuslG sowie § 30 Abs. 4 AuslG

Alternativ kann über eine Änderung des § 30 Abs. 2 AuslG eine flexible den nicht spezifizierbaren humanitär dringlichen Fällen Rechnung getragen werden, wenn in dieser Regelung

nach dem Wort „rechtmäßig“ die Worte „oder geduldet“ eingefügt werden und der Teilsatz „soweit der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte, sind die Dauer des bisherigen Aufenthalts des Ausländers und seiner Familienangehörigen nicht als dringende humanitäre Gründe anzusehen“ gestrichen wird. Gerade die Dauer des Aufenthaltes ist als Integrationsfaktor nicht zu unterschätzen. Es kommen durchaus Sachverhalte vor, in denen Betroffene ihr halbes Leben bereits in Deutschland verbringen, aber der Voraufenthalt nach dem bisherigen § 30 Abs. 2 AuslG keine Berücksichtigung findet. Einzufügen wäre zusätzlich eine Ausnahme von § 8 Abs. 1

Um den Ausländerbehörden den Zugang zu der geänderten Regelung des § 30 Abs. 2 AuslG zu erweitern, wird vorgeschlagen, § 30 Abs. 5 AuslG zu streichen. Die Beschränkung auf die Härtefallregelungen nach §§ 30 Abs. 3 und 4 nur weil ein Asylverfahren vorangegangen ist, führt zu häufig zum Ausschluss der Ermessensprüfung.

Ergänzend kann in § 30 Abs. 4 AuslG ein neuer Satz 2: „Hält sich der Ausländer unter den Voraussetzungen des Satzes 1 seit mehr als drei Jahren auf, ist ihm eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen.“ angefügt werden. Die Einführung eines Rechtsanspruches in dieser Situation würde einerseits der regelmäßig erfolgten faktischen Integration der Betroffenen Rechnung tragen, andererseits verwaltungsvereinfachend wirken, weil so die unabsehbare Unmöglichkeit der Aufenthaltsbeendigung durch ein Verbleiberecht aufgelöst wird.

1.6. § 100 AuslG

Ebenfalls alternativ kommt die Schaffung einer - dies hört sich zunächst systemfremd an - permanenten Übergangslösung in § 100 AuslG. Würden in dieser Regelung die Worte „im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Gesetzes“ gestrichen und das Wort „acht“ durch das Wort „sechs“ ersetzt werden, wäre eine kombinierte Alt- und Härtefallregelung das Ergebnis, das es auch auf länderebene ermöglicht, dort spezifischen Problemfällen gerecht zu werden.

1.7 Übergang von der Aufenthaltsbefugnis zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 1 AuslG)

§ 35 AuslG regelt den Übergang von einer Aufenthaltsbefugnis in die unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 1) und für Familienangehörige in die befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 35 Abs. 2).

Ursprünglich als Minderjährige mit ihren Eltern eingereiste Jugendliche werden mit Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr als Familienangehörige betrachtet, die abstrahlend von der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis eines Elternteils, die befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Da § 35 Abs. 1 AuslG ein eigenes Erwerbseinkommen oder (erhebliches) Vermögen als wesentliche Voraussetzung für den Übergang zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis verlangt, die Jugendlichen und Jungerwachsenen regelmäßig aber in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung sind, steht ihnen der Weg zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 35 Abs. 1 AuslG erst offen, wenn sie voll erwerbstätig sind. Dies, obwohl sie regelmäßig auf Grund der schulischen Sozialisation besser integriert sind, als die Eltern. Deshalb sollte im Wege der Änderung des § 35 Abs. 1 die Integrationsleistung so honoriert werden, wie es bei Jugendlichen geschieht, die im Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis sind, aber bei entsprechender Aufenthaltsdauer trotz - besser wegen - des Schulbesuches oder - abschlusses die unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zugestanden wird (§ 26 AuslG). Deshalb sollte in § 35 Abs. 1 AuslG für junge Befugnisinhaber ab dem 18. Lebensjahr, die sich in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden; die analoge Anwendung des § 26 Abs. 1 Nr. 3 AuslG und im Falle der Behinderung des § 26 Abs. 4 AuslG eingefügt werden.

1.8 Ausweisungsverbot für hier geborene und aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer/ § 48 AuslG

Es wird vorgeschlagen, in § 48 AuslG ein Ausweisungsverbot für im Bundesgebiet geborene oder im Rahmen des Familiennachzugs eingereiste Kinder und Jugendliche aufzunehmen. Wenn diese jungen Menschen, die in einer sehr prägenden Phase hier leben und aufwachsen, vielleicht das Land dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen allenfalls von Besuchsaufenthalten her kennen, hier Ausweisungsgründe erfüllen, ist der Grund der Straffälligkeit nicht in ihrer Staatsangehörigkeit zu suchen, sondern in dem gesellschaftlichen Umfeld, in dem sie aufwachsen. Auf das österreichische Fremden-Gesetz [FrG BGBl. I für die Republik Österreich 1997, S. 995 (1011)], das in § 35 Abs. 4 Satz 1 ein solches Ausweisungsverbot regelt, wird verwiesen.

2. Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)

2.1 Flüchtlingseigenschaft § 70 AsylVfG

Unbefristete Aufenthaltserlaubnis auch für Inhaber des sog. Kleinen Asyls; arg. Sowohl bei der Asylberechtigung, als auch bei der Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 51 Abs. 1 AuslG wird der Flüchtlingsstatus der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen. Das BVerwG spricht von einer Identität des in Art. 33 GK und Art. 1 A Nr. 2 GK zu Grunde gelegten Flüchtlingsbegriff [BVerwG U. v. 21.01.1992 Buchholz 402.22, Nr. 22 zu Art. 1 GK]. Vor dem Hintergrund eines einheitlichen Flüchtlingsbegriffes ist eine unterschiedliche Vergabe von Aufenthaltstiteln nicht nachvollziehbar. Deshalb sollte § 70 AsylVfG dahin gehend geändert werden, dass das Wort „Aufenthaltsbefugnis“ durch die Worte „unbefristete Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt wird.

2.2 Räumliche Beschränkung (§ 56 AsylVfG)

Die in § 56 AsylVfG vorgesehene räumliche Beschränkung ist sehr kleinräumig, da sie sich von der Größenordnung an dem jeweiligen Bezirk der Ausländerbehörde orientiert. In vielen Fällen sind aber Gründe gegeben, die eine Ausnahmegenehmigung zum Verlassen des Bereichs rechtfertigen. Das löst aber im Wege des hierauf gerichteten Antragsverfahrens eine übermäßige Belastung der jeweiligen Ausländerbehörden aus. Es ist ausreichend und erfüllt den Zweck der Verteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer, wenn § 56 Abs. 1 AsylVfG dahin gehend geändert wird, dass der Aufenthalt auf das jeweilige Bundesland beschränkt ist. Abs. 2 dieser Norm wäre zu streichen.

Um eine erhöhte Zunahme der Wohnungsnahme in Ballungsgebieten zu kontrollieren, kann ergänzend eine Beschränkung der Wohnsitznahme in dem Bezirk der zuständigen Aufnahmeeinrichtung vorgesehen werden.

2.3 Sonstige Straftaten; § 85 Nr. 2 AsylVfG

Selbst wenn dem Vorschlag unter Nr. 2.2 nicht gefolgt wird, gebietet sich eine Streichung des § 85 Nr. 2 AsylVfG, da wie aufgezeigt, die räumliche Beschränkung im Grunde die Bewegungsfreiheit nur sehr kleinräumig gestattet. Das wiederholte ungenehmigte Verlassen des Gebietes als Straftat zu ahnden führt in jedem Einzelfall einen erheblichen Verwaltungsaufwand herbei: Die Ausländerbehörde muss die Akte an die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft übermitteln, die Staatsanwaltschaft prüft, ob eine Einstellung des Verfahrens oder ein Strafbefehl in Betracht kommt. Im Falle eines Strafbefehls besteht die Möglichkeit des Rechtsmittelverfahrens, was dann dazu führt, dass zusätzlich noch das Gericht bemüht wird. Es ist fraglich, ob dieser Aufwand, der zudem mit hohen Kosten verbunden ist, im Verhältnis zur Straftat Gebietsverstoß in einem angemessenen Verhältnis steht. Außerdem binden diese Straftaten Fachkompetenzen bei den Staatsanwaltschaften, die zur Verfolgung schwerwiegender Straftaten eher benötigt werden.

3. Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)

3.1 Privilegierte Einbürgerung von Familienangehöriger von Deutschen; § 9 StAG

Beim Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) fällt auf, dass auch hier das Kindschaftsrechtsreformgesetz nicht berücksichtigt wurde. § 9 StAG sieht einen im gebundenen Ermessen stehenden Anspruch auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit an ausländische Ehegatten von Deutschen vor. Das Sorgerecht über ein deutsches Kind hingegen vermittelt diesen Ermessensanspruch nur, wenn die Eltern des Kindes zuvor miteinander verheiratet waren. Das KRRG sieht aber die Erklärung der gemeinsamen Personensorge seit Juli 1998 auch für nichtverheiratete Eltern von (deutschen) Kindern vor. Es ist schwer zu vermitteln, dass im Hinblick auf die Einbürgerung zwar eine Ehe als integratives Moment Bedeutung erlangt, nicht aber der Erziehungsauftrag der von einem ausländischen Elternteil eines deutschen Kindes erfüllt wird.

Daher wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 1, 1. Halbsatz StAG wie folgt zu fassen: Ehegatten Deutscher oder sorgeberechtigte Eltern eines minderjährigen ledigen Deutschen sollen unter den Voraussetzungen des § 8 eingebürgert werden,

3.2 Optionspflicht; § 29 StAG

Obwohl mit den ersten Sachverhalten, in denen sich ein mehrstaatiges Kind zwischen der deutschen und seiner von den Eltern abgeleiteten Staatsangehörigkeit zu entscheiden hat, erst in ca. sieben Jahren gerechnet werden muss, wird vorgeschlagen, die Optionspflicht gänzlich aufzugeben, also § 29 StAG zu streichen.

Die Optionspflicht gilt nur für Kinder, die nach § 4 Abs. 3 oder § 40 b StAG Deutsche durch Geburt oder der Übergangsregelung folgend durch Einbürgerung geworden sind.

Kinder aus binationalen Beziehungen, in denen ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, sind ebenfalls Mehrstaater, unterliegen jedoch nicht der Optionspflicht. Die Frage, ob dies mit Art. 3 GG in Einklang zu bringen ist, liegt auf der Hand. Es sind aber auch weitere Fallgestaltungen denkbar, in denen sich die Optionspflicht als problematisch zeigen wird:

Ein (mehrstaatiger) optionspflichtiger Mensch wird mit dem 20. Lebensjahr Mutter oder Vater. Das Kind erwirbt durch Geburt die Deutsche Staatsangehörigkeit, weil es von einem Deutschen abstammt (§ 4 Abs. 1 StAG) und die ausländische Staatsangehörigkeit - ebenfalls durch Geburt - weil ein und derselbe Elternteil auch eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt. Mit dem 21. Lebensjahr entscheidet sich der Vater oder die Mutter für die ausländische Staatsangehörigkeit. Das Kind bleibt Mehrstaater, weil es qua Abstammung zwei Staatsangehörigkeiten hat und nicht der Optionspflicht unterliegt.

Der Sinn der Optionspflicht, nach Erreichen der Volljährigkeit nach Möglichkeit eine Staatsangehörigkeit herbeizuführen, kann sich also generationsübergreifend nicht durchgängig erfüllen lassen.

10. Negativliste für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen im AA Hamburg

0447	Tierpfleger
0517	Gartenarbeiter allgemein
0517	Gartenarbeiter, aber keine Erntehelfer
0629	Waldarbeiter
1417	Chemiehilfsarbeiter
1427	Chemielaborwerkerhelfer
1517	Kunststoffverarbeiterhelfer
164	sonstige Papierverarbeiter
1777	Druckerhelfer
270-, 275-	sämtliche Schlosserhelfer mit BKZ-Endziffer 7
2810-2817	Kfz-Instandsetzer/-helfer
3110	Elektroinstallateure
311-315	sämtliche Elektrohelfer mit BKZ-Endziffer 7
3217-3237	Montierer und Metallberufe o.n. Angaben
33-36	Sämtliche Textil- und Bekleidungsberufe
44-48	sämtliche Hilfskräfte der Bauberufe
5017	Tischlerhelfer
5117	Maler-, Lackiererhelfer
52	Warenprüfer, Versandfertigmacher
6826	Bufett-, Kiosk-, Kantinenverkäufer
7140	Kraftfahrzeugführer mit FS Kl. II
7140	Kraftfahrzeugführer mit FS Kl. III
74	Lagerverwalter, Lager- und Transportarbeiter
784	Bürohilfskräfte
79	Dienst- und Wacheberufe
9127	Kellnerhilfskräfte
93	Reinigungsberufe

11. Übersicht über die jährlichen Asylantragsteller seit 1960

